

Johanna Kalliomaa

NUORISOPALVELUT PARAS- HANKKEEN KOURISSA

Tapaustutkimus nuorisopalveluiden yhdis-
tymisestä kuntaliitoksessa

Opinnäytetyö
Järjestö- ja nuorisotyön koulutusohjelma (YAMK)


Marraskuu 2011




MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU

Mikkeli University of Applied Sciences

KUVAILULEHTI

		Opinnäytetyön päivämäärä 11.11.2011
Tekijä(t) Johanna Kalliomaa		Koulutusohjelma ja suuntautuminen Yhteisöpedagogi (YAMK)
Nimeke Nuorisopalvelut Paras-hankkeen kourissa. Tapaustutkimus nuorisopalveluiden yhdistymisestä kuntaliitoksessa		
Tiivistelmä <p>Suomen kuntakenttä on ollut viime vuodet muutosten kourissa. Vuosi toisensa jälkeen kunnat ovat joutuneet selviytymään kuluja kasvattavien yhteiskunnallisten velvoitteiden ja niitä kattamattomien verotulojen puristuksessa. Vuonna 2005 valtioneuvoston käynnistämä Paras-hanke sysäsi liikkeelle useita kuntaliitoshankkeita. Yhteistä tämän päivän suomalaiselle kuntakentälle on edelleenkin se, että kaikki kunnat ovat jonkin tyyppisen muutoksen edessä. Kuntien ahdingosta pääsyn ratkaisuksi on nähty tuottavuuden kasvattaminen kunta- ja palvelurakennetta uudistamalla. Kuntafuusioilla on haettu ja haetaan kuntien elinvoimaisuuden ja toimintakykyisyyden takaamista ja parantamista.</p> <p>Kunta- ja palvelurakennetta uudistettaessa muutoksen johtaminen on lähiajan vaativin johtamistehtävä, tarvitaan osaamista sekä poliittisilta johtohenkilöiltä että virkamiesjohdolta. Onnistuneen muutosjohtamisen haasteena ovat muutosvision luominen, muutosviestinnän onnistuminen sekä muutosvastarinnan kytkeminen heti muutosprosessin alkuvaiheissa.</p> <p>Aiheen ajankohtaisuudesta johtuen halusin tutkia kuntaliitosta nuorisopalveluissa. Tämä opinnäytetyö on tapaustutkimus, joka käsittelee Kouvolassa vuonna 2009 tehtyä kuuden kunnan ja kuntayhtymän yhteenliittymistä nuorisopalveluiden näkökulmasta. Työssä ei tutkita kuntaliitosprosessia yleensä vaan siinä keskitytään tarkastelemaan yhdistymisen suunnittelua ja yhdistymisprosessin haasteita nuorisopalveluiden näkökulmasta.</p> <p>Opinnäytetyö on laadullinen evaluaatiotutkimus, jossa yhdistymisprosessia kuvataan ja arvioidaan kokemusellisen aineiston avulla. Tutkimusaineiston koonti toteutettiin kahdella eri tavalla. Opinnäytetyötä varten haastateltiin nuorisopalveluiden yhdistymisen suunnitteluprosessin keskeisiä johdon työntekijöitä sekä lähetettiin sähköinen kyselylomake yhdistymisessä mukana olleille nuorisotyöntekijöille.</p> <p>Keskeistä nuorisopalveluiden yhdistymisen suunnittelussa on ottaa henkilöstö ja nuoret mukaan suunnitteluun. Muutosvastarintaa lieventääkseen yhdistymisen suunnittelun pitäisi olla nuorisopalveluiden yhteinen projekti. Tärkeintä on avoin vuorovaikutus ja viestintä joka sektorilla. Yhdistymisprosessin onnistumiseen vaikuttavat avoimuus, muutosviestinnästä huolehtiminen sekä valmistautuminen organisatiokulttuurin muutokseen.</p>		
Asiasanat (avainsanat) Muutos; muutoksen johtaminen; muutosviestintä; muutosvastarinta; kuntaliitos; palvelurakenneuudistus		
Sivumäärä 57 + liitteet 2	Kieli Suomi	URN
Huomautus (huomautukset liitteistä)		
Ohjaavan opettajan nimi Pekka Penttinen		Opinnäytetyön toimeksiantaja

DESCRIPTION

 <p>MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU Mikkeli University of Applied Sciences</p>		Date of the master's thesis 11 November 2011	
Author(s) Johanna Kalliomaa		Degree programme and option NGO and Youth Work, Master of Humanities	
Name of the master's thesis Youth Services in the middle of the service structure reform. Case study about consolidation of municipalities in Youth Services.			
Abstract <p>Finnish municipalities are in a great change. As a consequence of the reform of the municipal and service structure, which was initiated in 2005, there have been many consolidations of municipalities in Finland during the past few years. The goal of the consolidation of municipalities is to ensure the viability and functionality of local authorities.</p> <p>Political as well as professional leadership is required in the process of consolidating municipalities. Managing such a process is a maturity test for the management. To accomplish such a huge task leaders must have a great vision of the change, they must communicate openly and extensively about the need of change and they should abolish the resistance to change at the very beginning of the process.</p> <p>Because of this topical issue I wanted to study the consolidation of municipalities from the point of view of Youth Services. This study is a qualitative case study, which deals with the merging of Youth Services in the consolidation of municipalities in Kouvola in 2009, in which six local authorities and organizations of the joint municipal board merged. This study tries to describe the planning and success of the merging process in the Youth Services.</p> <p>The survey was carried out as a qualitative study. Semi-structured interviews were used and a questionnaire was sent by e-mail to collect research data. Based on this data I try to describe and evaluate the merging process in Youth Services.</p> <p>The study reveals that it is important to involve the employees and young people in the planning process of the merging of Youth Services. Managing such a change and to avoid the resistance to change managers must give enough time to implement the change. Openness in communication and extensive participation are also essential factors. Employees must also be prepared for the change in the culture of the organization.</p>			
Subject headings, (keywords) change; management of change; communication in change; resistance to change; consolidation of municipalities; Service structure reform			
Pages 57	Language Finnish	URN	
Remarks, notes on appendices			
Tutor Pekka Penttinen		Master's thesis assigned by	

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO.....	2
2 KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUKSEN LÄHTÖKOHDAT	4
2.1 Kuntien yhdistyminen	6
2.2 Yhdistyminen muutosprosessina ja muutoksen johtaminen	10
2.3 Muutosviestintä.....	15
2.4 Muutosvastarinta	17
2.4.1 Muutosvastarinnan syyt	18
2.4.2 Muutosvastarinnan ilmenemismuodot	18
3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	20
3.1 Tutkimustehtävä.....	20
3.2 Tutkimusote.....	21
3.3 Tutkimuskohde.....	23
3.4 Tutkimusaineiston koonti.....	24
3.4.1 Haastattelu	24
3.4.2 Lomakekysely.....	26
3.5 Aineiston analyysi.....	28
4 NUORISOPALVELUIDEN YHDISTYMISEN SUUNNITTELU OSANA KUNTALIITOSTA.....	30
4.1 Muutoksen kokeminen	38
4.2 Mitä yhdistymisessä tulisi huomioida?	44
5 POHDINTA	52
LÄHTEET.....	55
LIITE 1 Haastattelurunko	
LIITE 2 Kyselylomake	

1 JOHDANTO

Kuntien palveluja on usein moitittu tehottomuudesta. Kritiikin mukaan asiakkaita hyppyytetään luukulta luukulle, eikä vasen käsi tiedä mitä oikea tekee. Paljon on puhuttu myös kuntien taloudellisesta ahdingosta. Vuosi toisensa jälkeen kunnat ovat joutuneet selviytymään kuluja kasvattavien yhteiskunnallisten velvoitteiden ja niitä kattamattomien verotulojen puristuksessa. Kuntien ahdingosta pääsyyn ratkaisuksi on nähty tuottavuuden kasvattaminen kunta- ja palvelurakennetta uudistamalla. Käytännössä uudistaminen tarkoittaa joko kuntaliitoksen tekemistä tai kustannustehokkaammin toimivien yhteistoiminta-alueiden muodostamista. (Pasanen 2008, 7.)

Kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskeva puitelaki (Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007) sekä kuntajakoa koskevan uudistettu laki (170/2007) tulivat voimaan vuoden 2007 alussa. Puitelaki määrittelee yleiset tavoitteet kuntien hallinnon ja palvelujen uudistamiselle. Siinä määrätään muun muassa siitä, miten kuntien hallinto täytyy organisoida. Kuntajakoa koskevan lain tavoitteena puolestaan on yhtenäistää hajanaista kuntarakennetta ja palvelujärjestelmää. Kuntaliitoksilla tavoitellaan tehokkaampaa kuntahallintoa ja elinvoimaisempia kuntia. (Pasanen 2008, 7)

Kunta- ja palvelurakennemuutos sysäsi liikkeelle lukuisia kuntaliitoshankkeita. Kuntien heikentynyt talous ja tulevaisuuden haasteet, muun muassa väestön ikääntyminen ja siitä johtuva kustannusten nousu, ajoivat kunnat etsimään uusia ratkaisuja. Kuntaliitos ei kuitenkaan suoraan varmista toimintojen uudistamista, kustannussäästöjä tai edistä palvelujen laatua ja tuottavuutta. Keskeinen kysymys onkin, mitä edellytyksiä kuntaliitoksen tulee täyttää, jotta yhdistymisellä saavutetaan haluttuja strategisia vaikutuksia? (Suomen Kuntaliitto 2007, 3.) Jotta liitoksesta tai yhdistymisestä saataisiin maksimaalinen hyöty, tarvitaan järkevästi asetettuja strategisia tavoitteita sekä taitavaa muutosjohtamista. Tarvitaan myös pitkäjänteistä pyrkimystä yhteisesti asetettujen päämäärien saavuttamiseksi (Majoinen 2011).

Vuosina 2007–2011 Suomessa toteutui 57 kuntaliitosta. Kuntamäärällä mitattuna suurimmat monikuntaliitokset olivat Salon kymmenen kunnan, Kouvolan kuuden kunnan ja Hämeenlinnan kuuden kunnan liitokset (Majoinen 2011). Kouvolan kuntaliitokseen johtivat muun muassa vähenevä ja vanheneva väestö ja siitä johtuvat muutokset palve-

lutarpeessa sekä nopeasti kiristynyt kuntatalous (Lamminmäki 2010). Kouvolan kuntaliitos on muutoksena ollut merkittävä. Asukasmäärä on muutoksen myötä kasvanut 31 000 asukkaasta lähes 90 000 asukkaaseen. Samalla on syntynyt täysin uusi organisaatiokulttuuri kun kuudesta on syntynyt yksi.

Kuntaliitokset on nostettu Jyrki Kataisen hallituksen toimesta uudestaan valokeilaan ja yhdeksi kuntapolitiikan pääaiheista. Opinnäytetyön aihe on täten erittäin ajankohtainen. Kataisen hallitusohjelmaan on kirjattu tavoitteet kattavan, vahvoihin peruskuntiin perustuvan kuntapalvelurakennemuutoksen toteuttamisesta vuosien 2011–2015 aikana koko maassa. (Hallitusohjelma 2011, 7.) Opinnäytetyö on tapaustutkimus, joka käsittelee Kouvolassa vuonna 2009 tehtyä kuuden kunnan ja kuntayhtymän yhteenliittymistä nuorisopalveluiden näkökulmasta. Työssä ei niinkään tutkita kuntaliitosprosessia yleensä, vaan siinä keskitytään tarkastelemaan yhdistymisen suunnittelua ja yhdistymisprosessin haasteita ja onnistumisia nuorisopalveluiden näkökulmasta. Kuntaliitoksista on olemassa paljon tutkimustietoa, mutta yksittäisten palvelukokonaisuuksien näkökulmasta tutkimusaineistoa on vielä vähän.

Kuntaliitoksen toteuttaminen on pitkä, raskas ja herkkä prosessi, joka tarvitsee vahvaa johtamista, niin poliittista kuin ammatillista (Haveri & Majoinen 2000, 3). Aikaisempien tutkimusten mukaan onnistunut ja hallittu muutos syntyy muun muassa henkilöstövoimavarojenjohtamisen kautta (Stenvall ym. 2008, 11).

Opinnäytetyö on laadullinen evaluaatiotutkimus (Virtanen 2007, 155), joka tutkii Kouvolan kuntaliitoksessa nuorisopalveluiden yhdistymisprosessia. Prosessia kuvataan ja sen onnistumista arvioidaan kokemuksellisen aineiston avulla, suhteessa niihin tavoitteisiin ja ennakko-odotuksiin, joita muutosjohtamiseen ja muutosprosesseihin tutkimuskirjallisuudessa liitetään. Kyseessä on laadullinen analyysi, jonka tehtävänä on mahdollisimman todenperäisesti ja kokemuksiin nojaten kuvata Kouvolan nuorisopalveluiden yhdistymisprosessia. Tutkimusaineiston koonti toteutettiin kahdella eri tavalla. Opinnäytetyötä varten haastateltiin nuorisopalveluiden yhdistymisen suunnitteluprosessin keskeisiä johdon työntekijöitä sekä lähetettiin sähköinen kyselylomakkeen yhdistymisessä mukana olleille nuorisotyöntekijöille. Tutkimusaineiston pohjalta opinnäytetyössä kerrotaan:

- Miten uuden Kouvolan nuorisopalveluiden yhdistyminen suunniteltiin?

- Mitä suunnittelu prosessina piti sisällään? ja
- Mitkä asiat yhdistymisen suunnittelussa nousivat tärkeiksi?

Opinnäytetyössä nuorisopalveluiden yhdistymistä tarkastellaan muutosprosessin vaiheittaisuuden, muutosprosessin johtamisen, muutoksen viestinnän ja työyhteisöissä vallitsevan muutosvastarinnan näkökulmista. Tarkoituksena on tuottaa kokemuksiin perustuva listaus kuntaliitoksen suunnittelun pääkohdista nuorisopalveluissa, mahdollisia muita nuorisopalveluita koskettavia kuntaliitoksia varten.

2 KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUKSEN LÄHTÖKOHDAT

Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 Paras-hankkeen kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseksi. Hankkeen myötä hallitus antoi esityksen eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenne uudistuksesta ja kuntajakolain muuttamisesta syksyllä 2006. Puitelaki (169/2007) tuli voimaan helmikuussa 2007 ja sen voimassaolo kestää vuoden 2012 loppuun. (Stenvall ym. 2007, 21.)

Uudistusta perusteltiin voimakkailla rakenteellisilla muutoksilla, joita kunnat lähivuosina tulevat kohtaamaan. Väestön vanhenemisen, palvelukysynnän kasvun, sisäisen muuttoliikkeen, yhdyskuntarakenteen tiivistymisen, henkilöstön eläkkeelle siirtymisen, työvoiman niukkenemisen sekä julkisen talouden paineiden samoin kuin palveluiden tuotantotapojen monimuotoistumisen nähtiin vaativan uutta osaamista sekä syvenevää yhteistyötä kuntien kesken sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Muutosten katsottiin kasvattavan entisestään tarvetta kuntien yhteistoiminnalle ja vähentävän kuntarajojen merkitystä. Kokonaisuutena toimintaympäristömuutosten nähtiin edellyttävän kunta- ja palvelurakenteen muuttamista, jotta kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuus ja laatu turvattaisiin myös tulevaisuudessa. (Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 2009, 8.)

Kuntien tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen tavoitteena on taata kuntien elinvoimaisuus ja toimintakykyisyys. Tavoitteiden saavuttamiseksi uudistuksella pyritään kunnallisen kansanvallan lähtökohdista vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä

sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoja siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä kuntien kehittämiseen on vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytykset kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. (Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 2009, 8.) Puitelain (169/2007) myötä kunnat ovat strategisten valintojen edessä; palvelujen turvaamisen keinoina voidaan käyttää joko kuntarakenteen muutosta tai yhteistoiminnan tiivistämistä. (Suomen Kuntaliitto 2007, 3.)

Kuntaliitoksiin otetaan vahvasti kanta myös nykyisen hallituksen ohjelmassa. Suomen hallitus tulee seuraavan neljän (2011–2015) vuoden aikana toteuttamaan kattavan vahvoihin peruskuntiin perustuvan kunta- palvelurakennemuutoksen koko maassa. Uudistuksen puitteissa hallinnon rakenteita sekä kuntien tuottavuutta ja vaikuttavuutta parannetaan. (Hallitusohjelma 2011, 7.)

Hallituksen kuntauudistuksella luodaan palvelurakenne, jossa valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta ovat yhdellä, riittävän laajaan asukas- ja osaamis- pohjaan perustuvalla taholla. Hallitus määrittelee kuntauudistuksen tarkemmat kriteerit ja etenemisen vuoden 2011 loppuun mennessä. (Kuntauudistus 2011.)

Nykyinen kuntaministeri Henna Virkkunen on julkisuudessa todennut että: ”Kuntarakenne uudistetaan nyt koko maassa suunnitelmallisesti vastaamaan 2020-luvun haasteisiin. Kullekin alueelle laaditaan esitys tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta. Erittäin tärkeää uudistuksessa on kuntarakenteiden ja palvelurakenteiden yhdistäminen. Nyt kunta- ja palvelurakenteet ovat eriytyneet, joka on seurausta kuntien yhteistoimintavelvoitteiden lisääntymisestä.” (Virkkunen 2011.)

Kuten aikaisemmin on todettu, tutkijan mielenkiinto aihetta kohtaan nousi Paras – hankkeen myötä, kun Päijät-Hämeessä selvitettiin kuntaliitoksen mahdollisuutta vuosien 2009-2010 aikaan. Kuntaliitospuheet eivät ole olleet esillä pelkästään Päijät-Hämeessä. Vuodelle 2013 on jo tehty valtioneuvoston päätökset kahdesta kuntaliitoksesta. Karjalohjan liittymisestä Lohjaan ja Oulun, Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin yhdistymisestä perustamalla uusi kunta, jonka nimeksi tulee Oulu. (Majoinen 2011.)

Kuntaliitokset ovat 2000-luvun suomalaisen yhteiskunnan trendi, joka on pysynyt poliittisessa keskustelussa pitkään ja näyttää pysyvän yhä edelleen. Kuntaliitoksen kokeneiden työntekijöiden kokemuksista ja näkemyksistä on kuitenkin vielä varsin vähän tutkimustietoa tai – aineistoa olemassa. Hyvät ja huonot kokemukset tulisi vahvemmin tuoda julkisuuteen, jotta yhdistymisten suunnittelussa osattaisiin huomioida ongelmakohtia paremmin. Kuntaliitosprosessit on haastavia kokonaisuuksia eikä prosessin läpikäyneen henkilöstön kokemuksia tulisi millään tasolla aliarvioida.

2.1 Kuntien yhdistyminen

Kuntajakolain (1196/1997) mukaan kuntajakoa voidaan muuttaa mikäli muutos edistää palvelujen järjestämistä alueen asukkaille ja parantaa alueen asukkaiden elinolosuhteita. Kuntajaon edellytyksenä pidetään myös sitä, että sen pitää parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuutta tai edistää kuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta. (Kuntajakolaki 1997.)

Kuntafuusio eli kuntien yhdistyminen toisiinsa on oikeudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä muutos. Siinä kaksi tai useampia, oman oikeushenkilöllisyyden omaavia kuntia fuusioituu keskenään muodostaen uudenlaisen itsehallinnollisen kokonaisuuden. Kun kuntafuusio tapahtuu liittämällä toinen kunta toiseen, vain liittyvä kunta menettää oikeuskelpoisuutensa ja sulautuu toiseen, oikeuskelpoisuuden omaavaan kuntaan. Jos taas perustetaan kokonaan uusi kunta, aiemmat kunnat lakkaavat ja niiden tilalle tulee uusi, oikeuskelpoisuuden omaava kunta. (Stenvall ym. 2007, 18.)

Kuntien yhdistyminen on prosessi, jossa haetaan suuria muutoksia niin rakenteisiin, toimintaan, käytettävissä olevien resurssien uudelleen kohdentamiseen kuin organisatiokulttuuriinkin. Kuntaliitos on strateginen valinta, jolla pyritään ratkaisemaan keskeisiä kunnallishallinnon ja talouden ongelmia sekä varmistamaan palvelut sekä toiminnan taloudellisuus ja tehokkuus pitkällä aikavälillä. (Suomen Kuntaliitto 2007, 11.)

Kuntajaon muutosesityksen tekevät asianomaisten kuntien valtuustot yhteisesti. Esitys toimitetaan kunta-asioita käsittelevälle ministeriölle alustavaa hyväksyntää ja tarvitta-

via lausuntoja varten. Ministeriö voi myös hylätä esityksen, jos se katsoo, ettei tarvittavia edellytyksiä täytetä. Lopullisen päätöksen muutoksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä tekee valtioneuvosto. (Kuntajakolaki 1196/1997.)

Kuntien yhdistymiseen liittyvää muutosprosessia voi tarkastella vaiheittain. Kuntaliitosprosessin keskeiset vaiheet ovat: tunnusteluvaihe, selvitys- ja sopimusvaihe, päätöksentekovaihe, yhdistymisen valmistelu ja integraatiovaihe. (Suomen Kuntaliitto 2007, 15.)

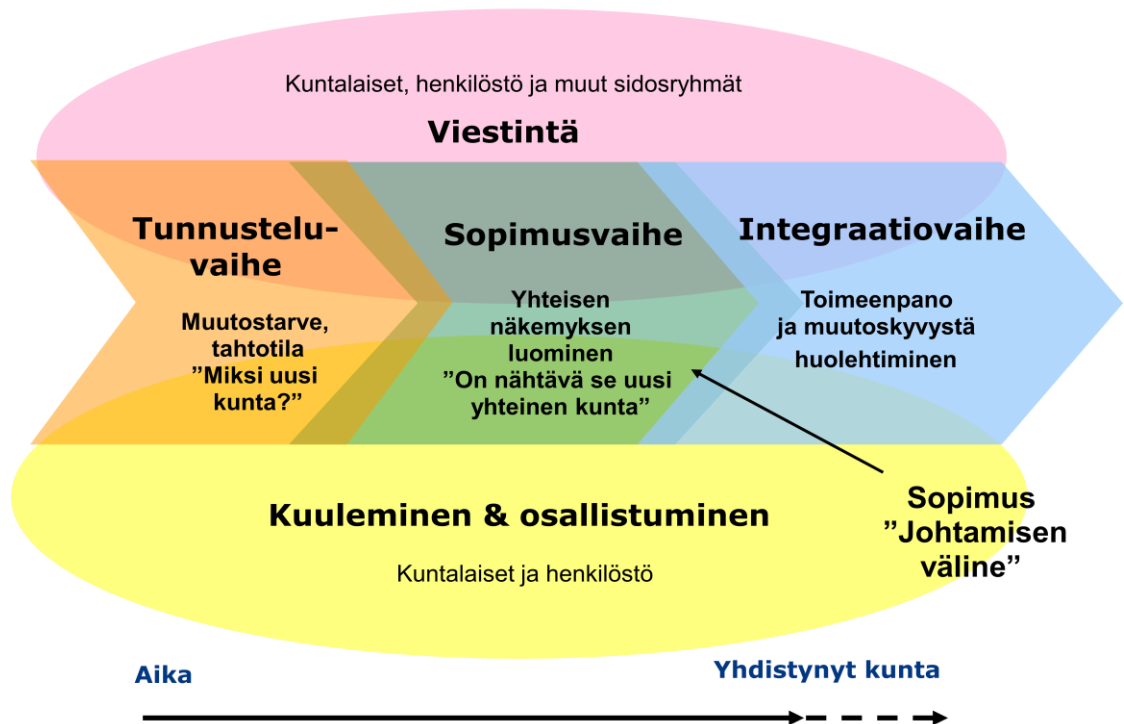
Kuntien yhdistymisessä poliittisen johdon rooli on keskeinen yhdistymisen tunnusteluvaiheesta lähtien. Suurten ja vaativien ratkaisujen edessä myös poliittisen ja ammatillisen johtajuuden suhteet kunnassa punnitaan. Johtaville poliittisille päättäjille kuuluu liitosprosessin poliittinen ohjaus, mutta käytännössä viranhaltijoilla on hyvin keskeinen rooli muutoksen toteuttamisessa. Kuntajohtajien ja muiden johtavien viranhaltijoiden merkitys korostuu muutoksen toteuttamisessa. (Suomen Kuntaliitto 2007, 11.)

Tunnusteluvaiheen yksi keskeinen kysymys on, syntyykö riittävä sitoutuminen yhdistymisen edellytysten selvittämiseksi (ks. Laamanen ym. 2008, 16). Keskeistä on myös strategisen suunnan valinta: Onko vaihtoehtona kunnan yhdistäminen vai yhteistyön tiivistäminen? Selvitys on prosessi, jonka myötä kuntien johtavat luottamushenkilöt ja viranhaltijat neuvottelevat tärkeistä reunaehdoista ja mahdollisuuksista niiden yhteensovittamiseksi (Suomen Kuntaliitto 2007, 12).

Yhdistymistä koskevan yhteisen tahtotilan rakentuminen on prosessi. Tässä prosessissa on arvioitava muutoksen tarpeellisuutta, löydettävä perusteet mahdolliselle muutokselle ja pohdittava myös vaihtoehtoisia tulevaisuuden kuvia. Muutostarpeen hyväksymisen ehto on, että tunnistetaan toimintaympäristön haasteet. (Laamanen ym. 2008, 24.)

Yhdistymispäätöksen ja kuntaliitoksen toteuttamishetken välinen aika on eräänlainen siirtymävaihe, jossa on käynnissä kaksi rinnakkaista prosessia. Vanhat kunnat jatkavat toimintaansa, mutta samanaikaisesti tehdään suunnitelmia ja valmistelutöitä niistä toimenpiteistä, jotka toteutetaan kuntaliitoksen tapahtumisen jälkeen. Yhdistyvien kuntien koko ja määrä sekä yhdistymisen myötä mahdollisesti toteutettavat palvelura-

kenteiden ja prosessien muutokset vaikuttavat muutoksen laajuuteen. Kun esimerkiksi Kouvolassa otettiin samalla käyttöön tilaaja-tuottajamalli, muutos laajeni käsittämään organisaatiota huomattavasti laajemmin ja pitkäkestoisemmin. (Suomen Kuntaliitto 2007, 12.)



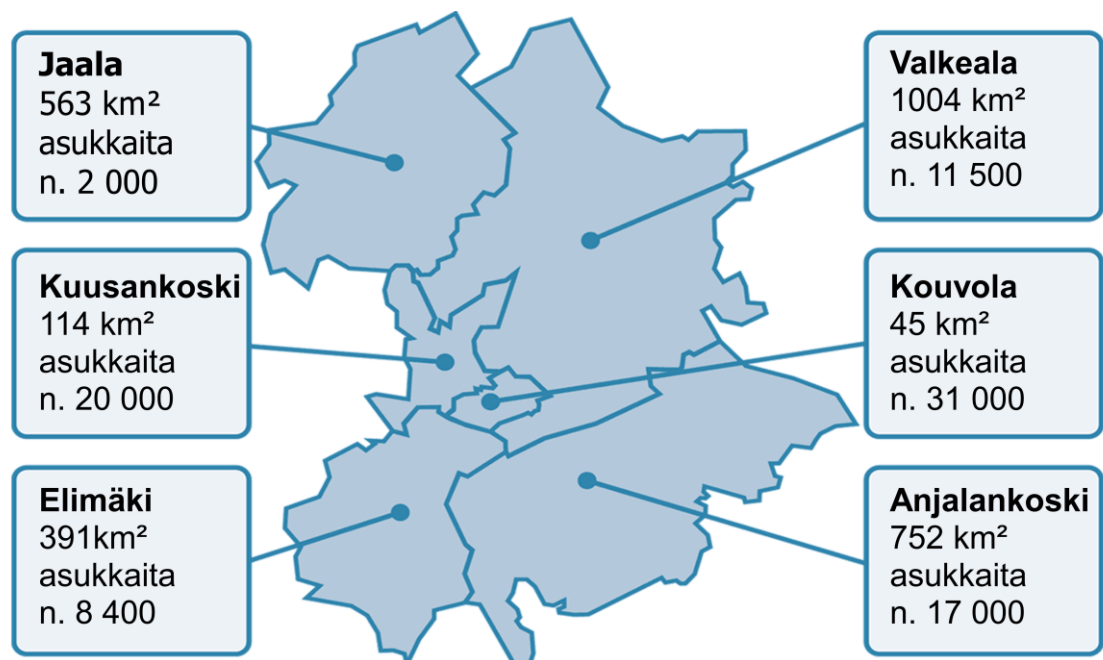
KUVA 1. Kuntien yhdistymisen prosessin vaiheet (Sallinen & Kirvelä 2011).

Kouvolan, Kuusankosken, Valkealan ja Jaalan kuntaliitoksesta keskusteltiin ensimmäisen kerran jo vuonna 2003, mutta pohdinta ei vielä siinä vaiheessa johtanut liitoksen selvittämiseen. Pohjois-Kymenlaakson kunnat Iittiä lukuun ottamatta hyväksyivät sen sijaan vuoden 2004 alussa Suuren Suunnitelman, joka tähtäsi niin yhteistyön lisäämiseen palvelutuotannossa kuin kuntatalouksien harmonisointiin. Suurta Suunnitelmaa ei kuitenkaan käytännössä toteutettu, sillä Kouvolan kaupunginjohtaja esitti jo vuoden 2005 lopussa uuden suurkunnan perustamista.

Pohdinta monikuntaliitoksesta johti selvitystyön aloittamiseen keväällä 2007. Ulkopuolisen selvitysmiehen johdolla tehtyyn liitosselvitykseen lähtivät mukaan Kouvola, Kuusankoski, Anjalankoski, Valkeala, Elimäki ja Jaala. Selvityksen perusteella seudulle esitettiin syksyllä 2007 uuden kunnan perustamista. Kuntaliitos hyväksyttiin

marraskuussa 2007 kaikissa muissa kunnissa paitsi Elimäellä. Käytyjen keskustelujen pohjalta yhdistymisestä äänestettiin kuitenkin kunnassa uudelleen ja joulukuussa 2007 myös Elimäki päätti liittyä uuteen Kouvolan kaupunkiin. (Leinamo 2010, 107.)

Nykyinen Kouvolan kaupunki perustettiin 1.1.2009, jolloin edellä mainitut kuusi Pohjois-Kymenlaakson kuntaa lakkautettiin ja tilalle perustettiin yksi suurkunta. Aikaisempi samanniminen kaupunki, joka käsitti vain nykyisen kaupungin keskustan, oli ennen vuotta 1997 ollut Kymen läänin pääkaupunki.



KUVA 2. Kuntien yhdistyminen Kouvolan seudulla 1.1.2009 (Lamminmäki 2011).

Kouvolan kuntaliitoksen taustalla nähtiin Kouvolan kaupunginjohtajan mukaan muun muassa seuraavia tekijöitä:

- Seudullisen yhteistyön pitkät perinteet ja kokemukset
- Vähenevä ja vanheneva väestö → muuttuvat palvelutarpeet
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kasvavat menopaineet
- Metsäteollisuuden voimakas rakennemuutos ja heikkenevä työllisyys
- Nopeasti kiristynyt kuntatalous, jonka pääasiallisena syynä yhteisöverotuksen muutokset

- Henkilöstön nopea eläköityminen
- Tarve kunnallisen demokratian ja omistajaohjauksen vahvistamiseen
- Kuntien välinen kilpailu ja resurssien tuhlaaminen
- Tarve alueen osaamisperustan vahvistamiseen
- Kaupunkikeskusten välisen kilpailun kiristymisen
- Työvoiman saatavuuden turvaaminen pitemmällä aikavälillä

(Lamminmäki 2010.)

2.2 Yhdistyminen muutosprosessina ja muutoksen johtaminen

Yhteistä suomalaiselle kuntakentälle on se, että kaikki kunnat ovat jonkin tyyppisen muutoksen edessä. Kunta- ja palvelurakenteita uudistettaessa muutoksen johtaminen on lähiajan vaativin johtamistehtävä. Kuntien yhdistyminen on haastava prosessi. Muutos merkitsee rakenteiden, järjestelmien, toimintatapojen ja voimavarojen uudelleen suuntaamista. Onnistuneen muutosjohtamisen haasteena on erityisesti se, että se edellyttää päätöksentekoon osallistuvien ja toimintaa toteuttavien omien tavoitteiden, toiveiden ja tarpeiden yhteensovittamista. Näiden keskeisten toimijoiden (päättäjät, henkilöstö ja kuntalaiset) on myös ymmärrettävä muutostarve ja sen pohjalta johdetut tavoitteet muutoksen aikaansaamiseksi. Muutosjohtaminen on asioiden ohjaamista ihmisten kautta ja heidän avullaan. Työntekijöiden työpanos on organisaatiomuutoksen läpiviennissä tärkein voimavara. Heidän motivoitumisensa toimimaan uudistuvan organisaation hyväksi on onnistumisen edellytys. (Majoinen 2011; Suomen Kuntaliitto 2007, 11.)

Muutos prosessina voidaan jakaa eri vaiheisiin. Pfeiffer ja Sutton (2006) erottavat toisistaan suunnitteluvaiheen ja toteutusvaiheen. Samoin kuten Valpola (2004), hekin korostavat nimenomaisesti sitä, että muutoksen suunnittelun tulee olla huolellista. Mikäli muutoksen edellytyksiä ei ole olemassa, tulisi harkita kriittisesti, kannattaako muutosta ylipäättään lähteä toteuttamaan. (Pfeiffer & Sutton 2006, 166-176; Valpola 2004, 27.) Myös Bruch ym. (2005) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että ennen muutoksen toteuttamista tulisi huolellisesti selvittää muutoksen perustarkoitus. Mikäli muutoksen perustarkoitusta ei ole tiedostettu, syntyy toteutusvaiheessa merkittäviä ongelmia. (Bruch ym. 2005, 97-107.)

Kenties tunnetuin muutosjohtamisen avaintehtävistä ja vaiheista kertova kahdeksan-kohtainen lista tulee John Kotterilta (1996):

- 1) Luo kiireellisyyden tuntu
- 2) Kokoa ohjaava ryhmä
- 3) Kehitä muutosvisio ja – strategia
- 4) Viesti luodaksesi ymmärtämistä ja sitoutumista
- 5) Kannusta toisia toimimaan
- 6) Synnytä nopeita tuloksia
- 7) Älä luovuta
- 8) Synnytä uusi kulttuuri.

(Kotter 1996, 9.)

Näistä vision ja strategian muotoilu kuuluu Mattilan (2007) nelivaiheisessa mallissa perustan luomiseen. Kiireellisyyden tunnun luominen, ohjaavan ryhmän kokoaminen, nopeiden tulosten luominen sekä osa viestintää kytkeytyvät taas Mattilan mielestä lähinnä käynnistystoimiin. Hallittu eteneminen puolestaan kattaa pääosan viestinnästä, kannustuksesta ja sitkeydestä. Vakiinnuttaminen taas sisältyy Kotterin (1996) mallin mukaisista tehtävistä uuden kulttuurin synnyttämiseen. (Mattila 2007, 132.)

Edellä on esitelty Mattilan (2007) nelivaiheista muutoksenjohtamisen mallia. Tässä mallissa onnistuneen muutoksen johtamisen avaintehtävät jaetaan seuraavasti:

- 1) Perustan luominen
- 2) Käynnistystoimet
- 3) Hallittu eteneminen
- 4) Vakiinnuttaminen.

Mattilan mukaan nämä neljä vaihetta seuraavat toisiaan kaavan tavoin miltei kaikissa muutostilanteissa, mutta niiden sisällöt eivät ole yhtä tarkkarajaisia ja määrättyjä. Mattila jakaa valmistelutehtävät kahteen, koska perustan luominen on usein hidasta ja jopa haparoivaa, kun taas varsinaisen käynnistyksen tulee olla määrätietoinen ja ripeä. (Mattila 2007, 131.)

Ensimmäisessä, perustan luomisen vaiheessa Mattila (2007) korostaa muutoksen kokonaiskuvan luomista ja muutoksesta johtuvien vaikutusten arvioinnin tärkeyttä. Sa-

malla on hyvä pohtia kriittisesti oman organisaation lähtötilannetta ja siihen liittyviä riskejä, tiivistää muutoksen visio ja perusteet sekä konkretisoida muutokselle asetetut tavoitteet. Ensimmäinen vaihe on tärkeä, sillä onnistuessaan perustan luominen tukee sitä seuraavia käynnistystoimia ja muutoksen hallittua etenemistä. (Mattila 2007, 135.)

Mattila (2007) nostaa ensimmäisessä vaiheessa esiin muutosvision tiivistämisen. Vision määrittelemisen nähdään monesti kaikista merkityksellisimpänä asiana muutoksen toteutumisessa (Mattila 2007; Valpola 2004). Myös John Kotter (1996) pitää muutoksen onnistumisen kriittisenä edellytyksenä johdon luomaa visiota: Vision tarkoituksen on oltava selvä. Vision on hyvä olla houkutteleva organisaation jäsenille ja sidosryhmille ja sen tulisi olla kunnianhimoinen mutta silti realistisesti saavutettavissa. (Kotter 1996, 73.) Mattilan (2007) mukaan hyvin muotoiltu visio lieventää jopa muutosvastarintaa, koska siinä perustellaan, miksi organisaation jäsenten on järkevä ryhtyä toimeen, vaikka seuraukset eivät heti alussa tuntuisikaan heidän etujensa mukaisilta. (Mattila 2007, 141.)

Mattilan (2007) tutkimuksessa kerrotaan, että huolellisen perustan luomisen jälkeen muutoshankkeen käynnistystoimiin tarvittava aika jää usein varsin tiiviiksi. Käynnistystoimien tehtävänä on varmistaa sujuva liikkeellelähtö kaikilla halutuilla rintamilla, luoda innostusta ja sitoutumista sekä vaimentaa muutosvastarinta heti alkuvaiheessa. Aivan muutoksen käynnistysvaiheessa täytyisi olla jo selvillä, mistä muutoksen toimeenpano halutaan aloittaa ja missä ensimmäisten tulosten pitäisi näkyä. Käynnistysvaihe kiteytyy Mattilan mukaan usein muutosaloitteen julkistamiseen koko viralliselle organisaatiolle. Organisaation suurella yleisöllä on tässä vaiheessa hajanainen ja enimmäkseen huhujen perusteella muodostunut kuva muutoksesta. Tärkeintä on tällöin vastata kysymykseen, mitä muutos tarkoittaa minun ja työni kannalta. Henkilöstön tarve on hyvin minäkeskeinen: Mitä minulle tapahtuu? Olenko turvassa? Saanko lisää mahdollisuuksia? Pitääkö taas opetella uutta? Tietoisuuden luominen vaatii toistoja ja esimerkkien käyttöä, selkokielisyyttä sekä selontekoa niiden asioiden välille mikä johdosta on olennaista ja toisaalta mikä henkilöstöstä on tärkeää. (Mattila 2007, 153-163.)

Mattilan (2007) mallissa hallittu eteneminen kattaa pääosan muutosjohtamisen tehtävistä ja arkipäivästä. Tyypillistä etenemisvaiheelle on uusien alkavien tehtävien ja

päättävien vaiheiden limittyminen, iloitseminen onnistumisista sekä vaikeuksiin joutuneiden osa-alueiden pelastaminen ja korjaavat toimenpiteet. Muutoshankkeen laajentuessa muutoksen hahmottamisesta tulee usein vaikeaa. Kokonaisuus muuttuu monimutkaiseksi, riippuvuudet lisääntyvät, ja yksittäisten tehtäväalueiden limittyminen elää. Laaja ja pitkäkestoinen muutoshanke lisää organisaation jäsenten kokemaa epävarmuutta. Pelisääntöjen vahvistaminen on yksi kriittisimmistä tehtävistä tässä vaiheessa. Sääntöjä vaativat etenkin henkilöstön asemaan liittyvät ratkaisut, avautuvien tehtävien täyttäminen, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tarjoutuminen sekä tiedottaminen. Pelko osaamattomuudesta ja pätemättömyydestä on yksi tärkeimmistä muutosvastarinnan lähteistä. Kun esimies on läsnä, jakamassa informaatiota avoimesti sekä huolehtimassa työntekijöiden riittävästä koulutuksesta ja perehdytyksestä voidaan helpottaa uusien mallien ja ohjelmien käyttöönottoa sekä laimentaa muutoksesta aiheutuvaa vastarintaa. (Mattila 2007, 165-171.)

Mattilan nelivaiheisen mallin viimeinen kokonaisuus on vakiinnuttaminen. Vakiinnuttamisen vaiheessa muutoshankkeen hyödyt vasta realisoituvat ja lopputulos kirkastuu. Mattila korostaa, että liian aikaisin ei saa hellittää ja luottaa siihen, että projektitehtävien loppuminen tarkoittaa suoraan komeasti viimeistelyä hanketta. Vakiinnuttamisen aikana muutokseen kiinnitetyt voimat ohjataan uusiin haasteisiin tai tulosten hyödyntämiseen. Tässä vaiheessa organisaatio on yleensä kohtalaisen tyytyväinen muutokseen ja hiljaisesti hyväksynyt sen. Avointa vastustusta harvoin enää esiintyy. (Mattila 2007, 192-201.)

Valpola (2004) lähestyy muutosjohtamista hieman eri näkökulmasta käsin. Hän listaa viisi asiaa, joiden toteutumisen muutos tarvitsee onnistuakseen:

- 1) Muutostarpeen määrittely
- 2) Yhteisen näkemyksen luominen
- 3) Muutoskyvystä huolehtiminen
- 4) Ensimmäiset toimenpiteet
- 5) Ankkurointi käytäntöön.

Muutostarpeen hyväksyminen on perusta koko prosessin käynnistymiselle. Muutos-tarve kertoo, miksi tämä muutos on tarpeellinen, mitä sen avulla aiotaan saada aikaan,

miten se tulee muuttamaan toiminnan edellytyksiä ja kilpailukenttää. (Valpola 2004, 29.)

Valpola (2004) uskoo että yhteinen näkemys kertoo, millä perusratkaisuilla haluttuun tulokseen pyritään. Tällainen yhteinen näkemys antaa kompassin ja kartan muutoksen läpivientiin. Näkemys tarvitaan, jotta suunnitelmat alkavat toteutua halutulla tavalla ja tarvittavilla tuloksilla. Näkemys täytyy huolella kiteyttää. Se on perustana viesteissä, kun muutoksesta keskustellaan ja toimenpiteitä suunnitellaan. (Valpola 2004, 30.)

Muutosvoimaa tarvitaan muutoksen toteutukseen. Muutoksen läpiviejien, eli yleensä johtoportaan täytyy huolehtia siitä, että työntekijät selviävät itselleen vieraissa muutostyöskäytännöissä. (Valpola 2004, 31.)

Ensimmäiset toimenpiteet ovat Valpolan (2004) mallissa kriittisiä halutun muutoksen suunnalle ja vauhdille. Ne konkretisoivat, mitä muutoksen ensimmäisen päivän viestit tarkoittavat käytännössä. Ensimmäiset toimenpiteet osoittavat, että muutosta on alettu toteuttaa. (Valpola 2004, 32.)

Ankkurointi käytäntöön on usein pitkä, monivaiheinen tie. Kestää kauan, ennen kuin muutoksen synnyttämä uusi yksikkö on luonteva kokonaisuus, missä ei käytetä vanhoja nimiä eikä haikailla vanhan perään. Ankkurointivaihe kestää muutoksen koosta riippuen kuukausia, vuoden, useita vuosia. Uusi yksikkö tarvitsee muutoksen läpivientiin ainakin yhden kokonaisen suunnittelujakson eli elää yhdessä läpi niin sanotun vuosisuunnittelukellon ajan. (Valpola 2004, 34.)

Muutoksessa tärkeintä on siis tietää mitä tekee ja pitää tavoite kirkkaana mielessä. Kuntaliitos on muutoksena äärimmäisen hankala prosessi. Siinä menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus sekä järjelliset ja tunneperäiset asiat jylläävät yhtä aikaa moneen suuntaan. Muutoksen tarpeellisuutta on yksiselitteisesti vaikea osoittaa, eikä kaikkia joita muutos koskee saada missään vaiheessa täysin vakuuttuneeksi sen tarpeellisuudesta. Prosessi on pitkä, eikä kaikki olennainen ole valmista vielä siinä vaiheessa kun uusi kunta on syntynyt. Muutoksen eri vaiheista on vaan pyrittävä selviämään yksi toisensa jälkeen.

2.3 Muutosviestintä

Muutoksen johtamista yhdistymisprosessissa tuetaan muutosviestinnällä. Viestintää pidetään yhtenä keskeisimpänä muutosprosessin onnistumisen elementtinä, sillä tapa, jolla kunnissa muutoksesta viestitään vaikuttaa siihen, miten muutos toteutuu. Yhdistymistä koskevassa selvitysvaiheessa on tärkeää kertoa henkilöstölle ja kuntalaisille ajoissa, riittävästi ja ymmärrettävästi, mitä yhdistymisellä tavoitellaan. Muutoksen tarpeellisuus on perusteltava ja vaihtoehtoiset tulevaisuudenkuvat tarjottava pohdittaviksi. Kaikille niille, joita muutos koskettaa tulee antaa mahdollisuus osallistua keskusteluun ja antaa riittävästi tietoa osallistumisen tueksi. (Suomen Kuntaliitto 2007, 20.)

Oleellisinta muutostilanteiden viestinnässä Valpolan (2004) mukaan on viestin selkeys, viestin tarvitsijan tavoittaminen sekä keskustelumahdollisuuden tarjoaminen. Viestintä on koko muutosprosessin ajan voimakkaasti mukana, se on osa kaikkia toimenpiteitä, niin sanottu kolikon toinen puoli: toiminta ja viestintä. Mitä isommasta muutoksesta on kysymys ja mitä suurempia pelkoja muutoksen seurauksiin liittyy, niin sitä tärkeämpänä Valpola pitää viestintää, joka tukee tavoitteisiin pääsyä. (Valpola 2004, 62).

Stenvall ja Virtanen (2007) näkevät myös, että viestintä on osa muutoksen toteuttamista. Muutos pitää heidän mukaansa ”kielellistää” ja saattaa ymmärrettävään muotoon, ja viestintä palvelee tätä tarkoitusta. Viestinnällä varmistetaan muutoshankkeen toteutuksen dialogisuus. Stenvall ja Virtanen esittävät viisi teesiä, jotka perustelevat sitä, miksi muutostilanteissa kannattaa kiinnittää erityistä huomiota viestintään:

- 1) Viestintä tukee muutoksen toteutusta
- 2) Viestintä profiloi muutoksen sisällön
- 3) Viestinnän avulla voidaan informoida muutoksen sisällöstä ja tavoitteista
- 4) Viestinnän avulla sitoutetaan organisaation jäseniä muutoshankkeen sisältöön ja tavoitteisiin
- 5) Viestintä vauhdittaa muutostilanteissa vuorovaikutusta.

(Stenvall & Virtanen 2007, 66.)

Myös viestintäkanavien ja viestinnän muotojen valinnalla on merkitystä. Mattila (2007) korostaa, että erityisesti muutosviestinnässä pitäisi olla taitava ja tarkka. Ihmiset omaksuvat asioita eri tavalla, muutosviestinnässäkin. Osa henkilöstöstä pitää siitä, että asiat kerrotaan kokouksissa henkilökohtaisesti, toiset taas pitävät sähköistä viestintää sopivampana vaihtoehtona. Mattila ehdottaakin että muutoksen viestinnässä tulisi asioita kohdentaa ja toistaa viestiä tarpeeksi monta kertaa. Mennäkseen todella perille viesti vaatii eri tutkimusten mukaan 6-7, 12 tai jopa 17 toistoa. (Mattila 2007, 186.) Stenvallin ja Virtasen (2007) tutkimuksen mukaan muutosjohtaja, joka turvautuu vain papereihin ja ohjeisiin, eikä saa aikaan läsnäolon tuntua, menettää luottamuksen ja kyvyn käydä oppimista tukevaa dialogia muiden toteutukseen osallistuvien kanssa. (Stenvall & Virtanen 2007, 69.)

Kanavista ja muodoista riippumatta muutosjohtajan tulisi pyrkiä ymmärrettävään ja perille menevään viestintään. Viestinnässä käytetyn kielen merkitys on keskeinen tekijä. Kieli sisältää merkityksiä, jotka vaikuttavat vuorovaikutukseen. Muutosviestinnän yksi keskeisempiä ongelmia voi olla, että toimijat ymmärtävät sanat ja ilmaisut toisistaan poikkeavin tavoin. Muutosjohtajan ei tule olettaa, että mikäli asia on selvä hänelle itselleen, se on selvä myös henkilöstölle. Muutosjohtajan tulisikin huolehtia viestinnällä ja dialogisella toimintatavalla kielen liittyvien merkitysten yhtenäisestä ymmärtämisestä. Muutoksen hyväksyntä riippuu siis paljon myös kielestä.

Muutostilanteissa ilmenee monenlaista kohinaa. Tunnetilat saattavat vaikuttaa niin, ettei henkilöstö välttämättä ota vastaan kaikkia tai itselleen epämiellyttäviä asioita. Ajoituskin voi siis olla ratkaisevaa. Jos muutoksesta kertovaa koulutusta järjestetään silloin, kun se ei ole henkilölle vielä ajankohtaista, sanoma saattaa mennä ohi ja jäädä sisäistämättä. (Stenvall & Virtanen 2007, 70.)

Varsinaisen muutoshankkeen toteutuksessa kannattaa nähdä vaivaa suunnittelun osalta, ja sama pätee viestintään. Viestintätoimenpiteet kannattaa kytkeä muutoshankkeen keskeisiin toimintoihin ja vaiheisiin, koska juuri näistä yhteyksistä löytyy suurimmat viestinnälliset tarpeet. Jos muutoshankkeen suunnittelun yhteydessä otetaan huomioon viestinnälliset perustarpeet, perusviestin voi ilmaista seuraavasti: hyvin suunniteltu on puoliksi tehty. (Stenvall & Virtanen 2007, 71.)

Valpola (2011) on todennut Opetusalan johtamisen foorumissa että muutosviestinnän osa-alueet voidaan jakaa kahden otsikon alle: Mikä johdosta on tärkeää tietää muutoksissa ja mikä henkilöstöstä on tärkeää tietää muutoksissa? Samaa jakoa on nähtävissä Mattilan (2007) muutoksen johtamisesta kertovien avaintehtävien kuvailussa. Näitä aikaisempia tutkimuksia mukaillen muutosviestinnässä olisi tärkeä ottaa huomioon seuraavat osa-alueet:

- 1) Työntekijän minäkeskeiset kysymykset
- 2) Työyhteisön sosiaalisiin suhteisiin ja organisaatiokulttuurin muutokseen liittyvät kysymykset
- 3) Talouden ja hallinnon kannalta tärkeät kysymykset

(Valpola 2011; Mattila 2007, 163.)

Valpolan ja Mattilan jäsennykset kuvaavat selkeästi eroavaisuuksia, joita johdon ja henkilöstön välillä on. Näkemyseroihin johtavia syitä on useita. Muutoksesta kerrotaan usein ensimmäisenä johtoportaan työntekijöille. Aika, on muutoksen hyväksymisessä yksi merkittävimmistä tekijöistä. Johtoportalla on usein henkilöstöä kauemmin aikaa selviytyä muutokseen liittyvistä kysymyksistä ja epäselvyyksistä ja näin ollen siis myös enemmän aikaa sopeutua muutokseen. Tietoa liikkuu johtoportaan tasolla enemmän kuin työntekijätasolla. Vaikka tieto ei aina välttämättä olisi oikeaa tietoa, on se parempi tieto kun ei tietoa ollenkaan. Työntekijöille halutaan kertoa asioista vasta, kun se ”pitää todella paikkansa”. Muutoksen työstäminen on johtoportaan eri tasolla kuin työntekijätasolla. Johtoportaan työtehtäviin kuuluu usein visioista, muutosprosessista ja muutoksen läpiviemisestä huolehtiminen. Muutoksessa johtoportaan tulee innostaa työntekijöitä muutoksen läpi, eikä niinkään miettiä asioita omasta näkökulmastaan käsin.

2.4 Muutosvastarinta

Usein kuulee sanottavat, että jossakin on niin muutosvastarintaista väkeä, ettei muutos ota sujuakseen. Silloin kun tilanne näyttää ulospäin tältä, on syytä tutkia, mihin havaittu vastarinta perustuu. Viitala (2005) väittää että sellaista yksittäistä tunnetta kuin muutosvastarinta ei ole olemassa. Se koostuu monenlaisista tekijöistä, joista moniin voidaan myös vaikuttaa. Muutosvastarinta on lisäksi luonnollinen osa kaikkea muu-

tosta. Ihmisellä on sisäänrakennettu mekanismi, jolla hän torjuu asioita, joiden näkee uhkaavan omaa turvallisuuttaan.

Ihmisillä on taipumus pysytellä niin sanotulla mukavuusvyöhykkeellä, jolla voi toimia tutuilla, turvallisilla, opituilla ja sujuvilla käyttäytymismalleilla. Sen rajan ylittäminen merkitsee tarvetta suurempiin ponnistuksiin, kasvavaan epävarmuuteen ja hämmennyksen tuomaan epämukavuuteen. (Viitala 2005, 182).

2.4.1 Muutosvastarinnan syyt

Yksilöt sopeutuvat muutoksiin eri tavoin. Jotkut menevät myönteisin mielin mukaan muutoksiin. Jotkut taas vastustavat muutosta ja suhtautuvat siihen kielteisesti. Tutkimukset ovat nostaneet esiin lukuisia tekijöitä, jotka selittävät muutosvastarinnan. Yleinen näkemys lienee tasapainon järkkäminen. Muutostilanteessa henkilö joutuu luopumaan tutusta ja turvallisesta. Tähän liittyen muutosvastarintaa selittävät niin tuntemattoman pelko kuin uuden oppimisen vaikeus. (Stenvall & Virtanen 2007, 100.)

Mattilan (2007) mukaan muutosvastarinnan syitä ovat mm. vakauden kaipuu, totuttujen asioiden muuttuminen, hyväksytyjen normien muuttaminen, pelko työpaikan menettämisestä, väärinkäsitykset ja tietämättömyys, näkemyserot, pelko pärjäämättömyydestä, tarpeen epävakuuttavuus sekä palkitsemisen puuttuminen. Muodostaakseen kattavan kuvan muutosvastarinnan syistä ja lähteistä tulee asiaa tarkastella sekä ryhmän että yksilöiden tasolla. (Mattila 2007, 22.)

Heffronin (1989) näkemys on, että ihmiset vastustavat muutosta, koska muutos nähdään uhkana jollekin omalle intressille. Jokainen muutos, joka toteutetaan taloudellisuuden ja tehokkuuden nimissä, herättää yleensä pelkoja työpaikkojen vähentymisestä ja työttömyydestä. Kaikki nämä pelot kertaantuvat ja kasvavat, jos työntekijöiltä puuttuu luottamus organisaation johtoon muutosten toteuttajana. (Heffron 1989, 154.)

2.4.2 Muutosvastarinnan ilmenemismuodot

Muutosvastarinta on muutoksen yhteydessä hyvin yleinen vaihe muutosprosessia. Tutkimuskirjallisuudessa muutosvastarinta on usein käsitetty kielteisenä asiana. Kun

asiaa tarkastellaan muutosjohtajan näkökulmasta, näkemys on ymmärrettävä. Hänelle vastarinta ilmenee toteutusta hidastavana ja hankaloittavana kitkana. (Stenvall & Virtanen 2007, 100.)

Stenvall ja Virtanen (2007) korostavat, että muutosvastarinta tulisi nähdä myös myönteisesti. Muutosvastarinta kertoo että muutos on vaikuttava. Yksilöt vastustavat erityisesti sellaisia asioita, jotka vaativat uudistumista ja edellyttävät kehittymistä ja vanhasta luopumista. Täten muutosvastarinta kertoo organisaatiossa tapahtuvasta muutosdynamiiikasta ja reflektiivisestä kyseenalaistamisesta, jotka edellyttävät tavallisimmin ainakin jonkinasteista tunneperäistä reagointia. (Stenvall & Virtanen 2007, 100.)

Henkilöstön muutosdynamiiikan tunnistaminen on keskeinen osa muutosprosessin hallintaa, koska muutostarvetta perustellaan lähes poikkeuksetta tekijöillä, joilla on välitön tai välillinen yhteys muutosta läpikäyviin työyhteisöihin. Muutoskyky ja muutosprosessi eivät ole yksiselitteisiä asioita työyhteisön henkilöstön näkökulmasta. Muutos ylipäänsä on vaikea prosessi ja usein sillä on melkoisia vaikutuksia henkilöstölle tai osalle henkilöstöstä. Muutoksen yksilödynamiikkaan liittyvät vahvasti luopuminen ja poisoppiminen aikaisemmasta käyttäytymismallista. (Stenvall ym. 2007, 40.)

Stenvallin ja Virtasen (2007) mukaan muutosvastarinta kertoo myös organisaation kyvystä sitoutua toimintaan. Uudistusta vastustava henkilöstö haluaa pitää kiinni jostakin itselleen tärkeästä. Muutosvastarinta voi olla aidosti uuden luomisen lähtökohta. Toisin sanoen vastuksen kautta saattaa nousta esille asioita, joita taitavasti hyväksi käyttäen muutoksen laatu paranee. Taitava muutosjohtaja osaakin hyödyntää muutosvastarintaa uudistuksen laadun parantamisessa. (Stenvall & Virtanen 2007, 101.)

Erämetsä (2003) puolestaan näkee asian niin, että: Muutosta on ajateltava prosessina, ja muutosvastarinnan tehtävä on rikastaa ja jalostaa prosessista parempi ja oikeampaan osuva. Erämetsä puhuu terveestä muutosvastarinnasta, joka on luonteeltaan positiivista, vapauttavaa ja ei-saastuttavaa. Terveen muutosvastarinnan tasolla muutos testataan läpikotaisin, mutta ei asetuta periaatteessa sitä vastaan. (Erämetsä 2003, 99.)

Valpola (2004) kuvaa muutoksen kohtaamista kriisikäyrän avulla. Kriisikäyrä kertoo ihmisen ja organisaation vaiheet työstää muutosta. Eli kun muutos koetaan kielteisenä asiana, siihen liittyy aina kieltämistä, vastustamista ja surua. Muutoksen ensimmäisessä shokkivaiheessa tieto muutoksesta kielletään. Kun päätös tulee voimaan, sitä vastaan taistellaan, päätöksessä nähdään vain huonoja seurauksia. Seuraavassa vaiheessa tulee syvä pettymys ja masennus omasta voimattomuudesta ja ahdistuksesta. Neljäs ja viimeinen vaihe suuntautuu uuteen. Muutos ja sen seurausvaikutukset hyväksytään ja todetaan, että tämän kanssa on elettävä. Mennyt voidaan jättää taakse. (Valpola 2004, 108-110.)

3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

3.1 Tutkimustehtävä

Kuntien yhdistymiset ovat olleet suomalaisen hallinnon merkittävimpiä kehittämis-kohteita keväästä 2005 alkaen. Suomalaisessa julkishallinnossa on vireillä aiempaa suurempi määrä kuntien yhdistymisiä, joissa kaksi tai useampi kunta muodostaa uusia hallinnollisia kokonaisuuksia. Toiminnan erityisenä vauhdittajana on ollut kunta- ja palvelurakennemuutos eli Paras-hanke. (Stenvall ym. 2008, 3.)

Kuntaliitoksia on tutkittu ja tutkitaan monista eri lähtökohdista käsin. Monissa tutkimuksissa tutkimustehtävänä on ollut selvittää kuntaliitosten rakennetta, erityispiirteitä, liitoksen hyötyjä tai muutosjohtamista kuntaliitosprosessissa. Aiempaa tutkimusmateriaalia kuntaliitoksista on siis paljon. Vähemmän on kuitenkin tutkittu yksittäisten palveluysiköiden yhdistymisprosessia ja kuntien yhdistymistä lähempänä ”ruohonjuuritasoa”. Tutkimuksissa tuodaan myös melko harvoin esille työntekijöiden kokemuksia tai näkemyksiä kuntaliitosprosessiin osallistumisesta.

Opinnäytetyön taustalla on Lahden seudulla vuosina 2009–2010 käyty vilkas keskustelu kuntaliitoksesta sekä palveluiden yhdistämisistä. Päijät-Hämeen seutukuntien nuorisopalvelut ja –toimet on tehnyt tiivistä yhteistyötä jo vuodesta 2005 lähtien. Vaikka Päijät-Hämeen UusiKunta – hanke äänestettiin nurin Paras-hankkeen aikana, on kuntien yhdistyminen puheenaihe edelleen kuntalaisten ja kuntien työntekijöiden keskuudessa. Päijät-Hämeen alueen nuorisopalveluiden työmuotojen yhtenäistämistä puhuttiin jo UusiKunta – hankkeen aikana ja seudullisen nuorisotyön kehittäminen

on nostettu framille jälleen. Kuntaliitoskeskustelu kytee pinnan alla ja siitä syystä olin kiinnostunut kuulemaan Kouvolan nuorisotyöntekijöiden kokemuksia aiheesta.

Opinnäytetyön tehtävänä on vastata seuraaviin tutkimusongelmiin:

- Nuorisopalveluiden yhdistymisen suunnittelun kysymykset:
 1. Kuka tai ketkä yhdistymistä suunnittelivat?
 2. Miten suunnittelu toteutettiin?
 3. Mitä suunnittelu piti sisällään?
 4. Mitä suunnittelussa pidettiin tärkeänä?
- Toteutuneen prosessin arviointi suhteessa suunnitteluun:
 1. Mitä olisi voinut tai pitänyt tehdä suunnittelussa toisin?
 2. Miten suunnittelussa onnistuttiin?
- Yhdistymisprosessin oivallukset ja opetukset:
 1. Mitä Kouvolan kokemuksista olisi hyvä oppia mahdollisten muiden kuntien liitoksia varten?

3.2 Tutkimusote

Tämä opinnäytetyö on laadullinen ja arvioiva tapaustutkimus (Virtanen 2007, 155), joka tutkii Kouvolan kuntaliitoksessa nuorisopalveluiden yhdistymisprosessia. Opinnäytetyössä kerrotaan, miten vanhan Kouvolan kaupungin, Anjalankosken, Jaalan, Elimäen, Kuusankosken ja Valkealan kuntien nuorisopalveluiden yhdistyminen suunniteltiin nuorisopalveluissa. Prosessia kuvataan ja sen onnistumista arvioidaan kokemuksellisen aineiston avulla. Tässä opinnäytetyössä arviointikriteeristön muodostavat olemassa olevat jäsennykset muutoksen johtamisen vaiheista ja avaintehtävistä, teesit muutoksen viestinnän elementeistä sekä aikaisempi tutkimus muutosvastarinnan kokemisen syistä ja ilmenemismuodoista. Kyseessä on Virtasen (2007) mukaan preskriptiivinen arvoteoria, joka perustuu ajatukseen yhden spesifin, parhaan pidetyn arvoraakennelman valitsemisesta arviointikriteerin pohjaksi (Virtanen 2007, 149).

Yleisesti ottaen tapaus ei ole yleistettävissä. (Staken 2000; Metsämuuronen 2006; Yin 2009.) Metsämuuronen (2006) korostaa, että tapaustutkija etsii toisaalta sitä, mikä on yhteistä ja toisaalta mikä on erityistä ja uniikkia tapauksessa. Tässä opinnäytetyössä pyritään selvittämään, mitä samankaltaisuuksia yhdistymisprosessin suunnittelussa oli

suhteessa aikaisempaan tutkimustietoon. Mutta samalla etsitään asioita, jotka ovat ominaisia juuri nuorisopalveluiden yhdistymisessä. Opinnäytetyön tuottamaa arviointitietoa tai sen tuottamaa mallia ei voi suoraan siirtää käytettäväksi tulevilla kuntaliitoksissa. Kriittistä pohdintaa käyttäen, tulokset saattavat kuitenkin olla ymmärrettävissä ja tulkittavissa muissa kuntaliitoksissa, joissa vallitsee samantyyppiset reunaehdot kuin Kouvolan arviointitilanteessa. Michael Patton (2002) puhuu ekstrapoloinnista ja arviointitiedon siirrettävyyden ehtojen kriittisestä pohdinnasta. (Virtanen 2007, 155).

Laadullisen tutkimuksen tutkimusaineiston hankkimiseen voidaan käyttää monia eri menetelmiä. (ks. Hirsjärvi & Hurme 2000; Patton 2002; Metsämuuronen 2006; Yin 2009; Virtanen 2007 ym.) Tässä opinnäytetyössä tutkimusaineiston koontiin käytettiin monimenetelmäistä lähestymistapaa. Aineistoa kerättiin siis kahdella eri menetelmällä; haastattelemalla sekä lomakekyselyllä. Muun muassa Yin (2009) sekä Hirsjärvi ja Hurme (2000) korostavat että monimenetelmäinen aineiston keruu poistaa näennäisen varmuuden ja antaa tutkittavasta ilmiöstä erilaisia vastauksia. Tällöin tutkija välttyy uskomasta yhden menetelmän avulla löytyneisiin ”oikeisiin” vastauksiin. Yksi tunnetuimmista termeistä, joka viittaa tähän strategiaan on triangulatio. Menetelmätriangulatio voi tarkoittaa kahta seikkaa: samaa menetelmää käytetään eri tilanteissa tai eri menetelmiä käytetään samassa tutkimuskohteessa. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 36; Yin 2009, 114.)

Evaluaatio on perinteisesti arviointia ja seurantaa, jolloin hankkeen toteutumista tarkastellaan tavoitteiden, tehokkuuden, vaikutusten ja projektin ohjaamisen näkökulmista. Seppänen-Järvelä (2004) puhuu myös prosessievaluaatiosta, jolla on mahdollisuus tarkastella muutosprosesseja ja tuoda esille niiden keskeisimmät piirteet. Prosessievaluaation peruslähtökohta on tarkastella toimintaa, jonka kautta pyrkimyksiä toteutetaan. Sen tehtävä on tuoda esille projektin toteuttamisessa käytetty toimintatapa eli avata toiminnan ns. mustaa laatikkoa. Sillä voidaan tuoda esille prosessin luonne: milloin ja millaisia taitekohtia on ollut, kuinka ongelmatilanteita on ratkaistu ja millaisia innovaatioita on tehty. Se perustuu vahvasti tekijöidensä itsearviointiin ja oppimiskemusten peilaamiseen. Arvioinnissa ei ole olennaista katsoa yksinomaan projektin tavoitteiden saavuttamista summatiivisesti, vaan havainnoida koko projektin prosessinomaista polkua. (Seppänen- Järvelä 2004, 19). Prosessievaluaation periaatteet on nähtävissä tässä opinnäytetyössä kun arvioidaan nuorisopalveluiden yhdistymispro-

sessin onnistumista. Arvioinnin keskiöön nostetaan yhdistymisessä mukana olleiden johtajien sekä työntekijöiden kokemukset ja innovaatiot.

3.3 Tutkimuskohde

Luvussa 2. on esitelty Kouvolan kuntaliitoksessa mukana olleet kunnat sekä yhdistymisprosessia yleisemmällä tasolla. Tässä opinnäytetyössä tutkimuskohteena olivat yhdistymisessä mukana olleiden kuntien nuorisotoimet.

Vanhojen kuntien nuorisopalveluissa työskenteli yhteensä 37 työntekijää. Henkilöstöresurssit jakaantuivat niin, että Kouvolan nuorisotoimessa työskenteli ennen yhdistymistä 16 työntekijää. Anjalankoskella työntekijöitä oli yhdeksän, Kuusankoskella seitsemän, Elimäellä neljä, Valkealassa kaksi ja Jaalassa yksi. Kouvolassa, Anjalankoskella sekä Elimäellä nuorisotoimen johtamisesta vastasi nuorisotoimen tai nuoris- ja liikuntatoimen johtaja. (Nuorisotoimien henkilöstökartoitus 2009.)

Uuden Kouvolan nuorisopalveluiden henkilöstömäärä oli 29. Henkilöstö jaettiin kolmeen tiimiin, joista perusnuorisotyön tiimin muodosti 19 työntekijää, erityispalveluiden tiimin kuusi työntekijää sekä tiedotus ja vaikuttamisen tiimiin neljä työntekijää. Lisäksi nuorisopalveluiden alaisuuteen kuuluivat työpajatoiminta sekä Anjalan nuorisokeskus (Nuorisotyön info 2008.)

Yksi keskeinen työmuoto vanhoissa kunnissa oli ollut nuorisotalotyö. Jokaisessa uuteen Kouvolaan yhdistyneessä kunnassa oli ollut yksi tai useampi nuorisotila. Muita perusnuorisotyön keskeisiä työmuotoja olivat olleet monipuolinen kerhotoiminta sekä verkkonuorisotyö. Jokaisessa kunnassa oli toteutettu myös leiri- ja retkitoimintaa sekä nuorisotapahtumia. (Nuorisotyön info 2008.)

Tutkimuksen kohteena olivat uuden Kouvolan nuorisopalveluiden yhdistymistä suunnitelleet johdon työntekijät sekä yhdistymisprosessissa mukana olleet nuorisotyöntekijät. He muodostavat tutkittavan ilmiön otannan, koska tämä joukko nuorisotyöntekijöitä koki kuntien yhdistymisprosessin ja elivät mukana muutoksen eri vaiheissa. Heidän kokemuksensa yhdistymisprosessista ovat arvokkaita ja niistä on hyvä voida ottaa opiksi.

Valitsin Kouvolan nuorisopalvelut tutkimuskohteeksi, koska kyseessä oli monikuntaliitos, jossa useita pieniä maalaiskuntia yhdistyi yhteen yhden suuremman kaupunkikeskuksen kanssa. Nykyinen hallitus puhuu työssäkäyntialueista ja kuntaliitoksista näihin rinnastaen (Hallitusohjelma 2011, 7). Päijät-Hämeen alue muodostuu myös pienemmistä maalaiskunnista sekä kolmesta suuremmasta kaupungista, yhteneväisyyksiä siis löytyy.

Kouvola oli kiinnostava myös sen vuoksi, että kuntien yhdistymisestä ei ole vielä kulunut liian paljon aikaa. Yhdistymisprosessi on työntekijöillä vielä tuoreessa muistissa.

3.4 Tutkimusaineiston koonti

3.4.1 Haastattelu

Suomessa yleisin tapa kerätä laadullista aineistoa lienee haastattelu. Haastattelun idea on varsin yksinkertainen ja järkevä. Juuri siitä syystä haastattelu valittiin myös tämän opinnäytetyön toiseksi tutkimuksen aineistonhankintamenetelmäksi. Toisekseen haastattelun koettiin olevan paras tapa hankkia tietoa mahdollisimman laajasti ja luotettavasti. Hirsjärven ja Hurmen (2000) pohdintoja mukaillen, haastattelun aikana haastateltavan on mahdollisuus nostaa keskusteluun sellaisiakin asioita, joita tutkija ei kyselylomakkeeseen osaisi välttämättä nostaa. Lisäksi haastateltavalla on haastattelussa enemmän mahdollisuuksia tulkita kysymyksiä, se on menetelmänä joustavampi ja sallii täsmennykset. Haastattelun avulla saadaan kuvaavia esimerkkejä. Haastattelun avulla pyritään keräämään sellainen aineisto, jonka pohjalta voidaan luotettavasti tehdä tutkittavaa ilmiötä koskevia päätelmiä. (Hirsjärvi & Hurme 2000, 66.)

Opinnäytetyön haastattelut olivat teemahaastatteluja tai puolistrukturoituja haastatteluja. Teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit, teema-alueet, on erikseen määrätty. Menetelmästä puuttuu kuitenkin strukturoidulle haastattelulle tyypillinen kysymysten tarkka muoto ja järjestys. (Eskola & Suoranta 1998, 87.)

Opinnäytetyötä varten haastateltiin viittä johdon työntekijää. Haastateltaviksi valittiin nykyisen Kouvolan nuorisopalveluiden johtoryhmän jäsenet. Yhtä lukuun ottamatta

kaikki nykyisen johtoryhmän jäsenet kuuluivat yhdistymistä suunnitelleeseen nuorisotyön alatyöryhmään. Opinnäytetyön tekemisestä ja tutkimuskohteena olemisesta sovittiin aluksi Kouvolan nuorisotoimen päällikön kanssa.

Ennen varsinaisia haastatteluja haastateltaviin oltiin yhteydessä sähköpostitse. Viestiketjussa kysyttiin suostumus haastatteluihin, sovittiin haastattelun ajankohta ja kerrottiin haastattelun teema-alueiden sisällöistä. Haastattelut toteutettiin toukokuussa 2011 Kouvolassa. Haastateltavia pyydettiin varaamaan haastattelulle aikaa noin tunti. Haastattelut kestivät yleensä noin 45 minuuttia tai tunnin. Kaikki haastattelut nauhoitettiin, litteroitiin ja analysoitiin. Kyselystä saadut tulokset koottiin yhteen ja analysoitiin.

Anonymiteetin suojaamiseksi haastatelluista ei voida kertoa hyvin tarkkoja tietoja, eikä heidän taustatietojaan ja heidän sanomisiaan voida yhdistää. Myöhemmin tässä opinnäytetyössä haastatelluista käytettävissä suorissa lainauksissa heistä käytetään käsitteitä Vastaaja 1-5, lyhennettynä V1-5. Aineistokatkelmia on myös karkeistettu tunnistamisen estämiseksi.

Haastattelukysymysten laadinnassa kysymyspatteristoa hahmoteltiin mindmapin avulla. Keskiössä oli kuntaliitoksen tai alussa muutoksen suunnittelu. Tärkeimmät, alusta asti mukana olleet kysymykset olivat: Miten muutos suunniteltiin? Miten työntekijät huomioitiin suunnittelussa ja miten suunnittelua johdettiin? Näiden isompien kysymysten alle lähdettiin etsimään täsmentäviä lisäkysymyksiä.

Ennen haastattelurungon tekemistä olin tutustunut sekä Anneli Valpolan (2004) ”Organisaatiot yhteen. Muutosjohtamisen käytännöt ja keinot” että Pekka Mattilan (2007) ”Johdettu muutos. Avaimet organisaation hallittuun uudistamiseen” – kirjaan. Näiden pohjalta hahmottelin valmiiksi kategoriat, joihin tuleva aineisto tultaisiin suhteuttamaan. Päätin siis, että opinnäytetyön kannalta oleellisin kysymysten aihealueet olivat yhdistymisen suunnittelu, nuorisopalveluiden yhdistäminen ja henkilöstön huomioiminen suunnittelussa. Tutkimuksen kysymykset asetettiin suhteessa tähän päätökseen (Tuomi & Sarajärvi 2003, 100). Haastattelun pääteemoiksi muotoutuivat seuraavat aihealueet:

- 1) Taustatietoa yhdistymisen suunnittelusta.

- 2) Miten nuorisopalveluiden yhdistymisprosessi tulisi suunnitella kuntaliitoksen yhteydessä?
- 3) Mitkä sisällölliset kysymykset nousivat tärkeiksi nuorisopalveluiden yhdistymistä suunnitellessa?
- 4) Yleistä suunnitteluprosessiin liittyen.

Näiden otsikoiden alle lisättiin pienempiä tarkentavia kysymyksiä, jotta kokonaisuus muodostuisi vastauksissa mahdollisimman ehjäksi. Jokaisessa haastattelussa ei välttämättä aina noudatettu kysymysten esittämisessä samaa järjestystä vaikka kysymykset olivatkin pääpiirteittäin aina samat. Muutamia lisäkysymyksiä esitettiin tarpeen mukaan.

3.4.2 Lomakekysely

Opinnäytetyön tutkimusaineiston toinen osa koottiin sähköisen kyselylomakkeen avulla. Kyselytutkimus valittiin aineiston hankintamenetelmäksi haastattelun rinnalle sen tehokkuuden vuoksi. Varsinkin sähköisenä toteutettu kysely säästää aikaa ja väivännäköä ja tulosraportin saa helposti analysoitavaan muotoon.

Hirsjärvi ja Hurme (2000) pitävät kyselylomakkeiden suurimpana heikkoutena sitä, että tutkijan mielestään hyvinkin kattaviksi laatimat valmiit vastausvaihtoehdot harvoin tavoittavat vastaajan ajatusmaailman tai hänen maailmankuvansa olennaiset puolet (Hirsjärvi & Hurme 2000, 37). Samoin kyselytutkimuksen haittoina pidetään myös sitä, että tutkijan ei ole mahdollista varmistua siitä, miten vakavasti vastaajat ovat suhtautuneet tutkimukseen: ovatko he pyrkineet vastaamaan huolellisesti ja rehellisesti (Hirsjärvi ym. 2000, 182). Kaikesta tästä huolimatta, kyselylomake lienee kuitenkin yhä edelleen yksi yleisimmistä tiedonkeruumenetelmistä. Kyselylomakkeen valitseminen toiseksi aineistonkeruumenetelmäksi sopi tähän tutkimukseen, sillä tarkoitus ei ollut saada kaikilta yhdistymisessä mukana olleilta työntekijöiltä yksityiskohtaisia kertomuksia omista yhdistymiskokemuksista. Epärelevantin tiedon osuus jäin näin siis mahdollisimman vähäiseksi. Lomakkeeseen vastaaminen sopi mielestäni myös anonymiteetin vuoksi henkilöstölle paremmin, siihen saattoi vastata vapaasti, ilman ”kasvojen menettämisen” pelkoa. (Hirsjärvi & Hurme 1995, 16.)

Opinnäytetyön tutkimusaineiston hankintaa varten luodun kyselylomakkeen kysymykset noudattelivat haastattelukysymysten runkoa. Kysymykset räätälöitiin kuitenkin enemmän työntekijäportaan näkökulmasta katsoviksi. Kyselylomake testattiin kahdella liitosprosessissa mukana olleella työntekijällä. Heiltä saatujen ehdotusten perusteella lomakkeeseen tehtiin muutoksia ennen varsinaisen lomakkeen lähettämistä.

Lomakekyselyn lähettämisestä sovittiin nuorisotoimen päällikön kanssa. Vastausaikaa oli noin kuukausi toukokuussa 2011. Myöhemmin tässä opinnäytetyössä lomakekyselyyn vastanneista käytettävissä suorissa lainauksissa heistä käytetään käsitteitä Lomake 1-12, lyhennettynä L1-12.

Kyselylomake lähetettiin 22 työntekijäportaan työntekijälle. Kyselyn vastaanottajiksi valittiin kaikki, joiden tiedettiin työskennelleen nuorisopalveluissa sekä ennen yhdistymistä että myös sen jälkeen. Kaksi kyselyn saaneesta työntekijästä kertoi kuitenkin, ettei ollut mukana kuntaliitosprosessissa. Vastauksia saatiin lopulta kahdeltatoista työntekijältä.

Lomakkeen kysymykset olivat pääasiassa avoimia kysymyksiä. Yhdistymiskokemuksen hahmottaminen ja operationalisointi monivalintaisiin täsmäkysymyksiin olisi ollut vaikeaa. Monivalintakysymykset olisivat lisäksi rajanneet vastauksia liikaa halutun tiedon määrään ja laatuun nähden. Kuntien yhdistymisen suunnitteluprosessi on monimutkainen ja laaja-alainen asia ja siihen liittyy moninaisia tekijöitä, siitä syystä kyselylomakkeen tekeminen mahdollisimman selkeäksi ja yksityiskohtaiseksi oli haastavaa. Tutkija toivoi saavansa mahdollisimman laajoja ja kattavia vastauksia, mutta avointen kysymysten liiallisen määrän pelättiin vaikuttavan vastausaktiivisuuteen.

Kyselylomakkeeseen piti tehdä täsmennyksiä ensimmäisten vastausten saamisen jälkeen. Vaikka lomake oli tarkastettu etukäteen, sieltä oli epähuomiossa jäänyt yhdistyneiden kuntien luettelosta yksi kunta ja kuntayhtymä pois. Korjaus tehtiin ennen kun kyselystä lähetettiin ensimmäinen muistutus. Kysymys kuului niin sanottuihin ”taustatiedot” –kysymyksiin, joten mitään oleellista tietoa ei sen vuoksi jäänyt saamatta.

Lomakekyselyn sisältö muodostui seuraavien asiakokonaisuuksien alle:

- 1) Taustatiedot
- 2) Kuntaliitoksen suunnitteluprosessi

Taustatiedoissa kysyttiin vastaajan vanhaa kotikuntaa, sukupuolta sekä tehtävänimikettä ennen ja jälkeen yhdistymisen. Kuntaliitoksen suunnittelua koskevat kysymykset liittyivät tarkemmin kuntaliitoksen suunnitteluprosessiin sekä tapoihin, joilla työntekijät olivat päässeet vaikuttamaan kuntaliitoksen suunnitteluun. Lisäksi haluttiin tietää, miten työntekijät kokivat yhdistymisprosessin onnistumisen ja mitä he olisivat tehneet toisin.

3.5 Aineiston analyysi

Laadullinen tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedon hankintaa ja aineisto kootaan luonnollisissa, todellisissa tilanteissa. Laadullisessa tutkimuksessa suositaan metodeja, joissa tutkittavien näkökulmat ja ääni pääsevät esille. (Hirsjärvi ym. 2000, 155).

Laadullisen aineiston analyysin tarkoitus on luoda aineistoon selkeyttä ja siten tuottaa uutta tietoa tutkittavasta asiasta. Analyysillä pyritään tiivistämään aineisto kadottamatta silti sen sisältämää informaatiota. Analyysillä siis pyritään informaatioarvon kasvattamiseen luomalla hajanaisesta aineistosta selkeää ja mielekästä. (Eskola & Suoranta, 138.)

Teemahaastattelun avulla kerätty aineisto on yleensä runsas, niin tässäkin opinnäytetyössä. Haastatteluaineiston määrä yllätti työläisyydellään. Viiden haastattelun purkamisesta tuli kirjoitettua tekstiä yhteensä yli viisikymmentä liuskaa. Hirsjärvi ja Hurme (1995) korostavatkin että kun haastattelijalla on pyrkimys päästä syvälle ilmiön monipuoliseen todellisuuteen, hän tulee samalla tallentaneeksi mittava aineiston. Aineiston runsaus tekee analyysivaiheen mielenkiintoiseksi ja haastavaksi, mutta samalla työlääksi. Silloin kun haastattelut on nauhoitettu, on käsittelyn alkuvaiheessa päätettävä, miten tätä materiaalia käytetään. (Hirsjärvi & Hurme 1995, 108.) Nauhalla oleva aineisto litteroitiin eli purettiin sanasta sanaan. Yhden haastattelun purkamiseen kului aikaa aina noin yksi työpäivä.

Aineistoa analysoitiin teorialähtöisesti. Kyse on silloin siitä, että tutkittava ilmiö, tässä; nuorisopalveluiden yhdistymisen suunnittelu, määriteltiin jonkin jo tunnetun mukaisesti, tässä; mitä muutoksen johtamisesta, suunnittelusta ja kuntaliitoksista tiedetään jo etukäteen. (Aaltola ym. 2007, 162; Tuomi & Sarajärvi 2003, 99). Aineisto analysoitiin suhteessa aikaisemmin tehtyyn päätökseen siitä, mitkä asiat vaikuttavat keskeisesti muutosprosessin suunnitteluun (ks. kappale 3.4.1).

Koska kyseessä on teemahaastatteluaineisto, oli ensimmäinen tehtävä järjestää aineisto teemoittain. Tämä tapahtui poimimalla jokaisesta haastattelusta sekä lomakevastausten raportista teemaan liittyviä kohtia. Kohtien löytäminen ei aina ollut helppoa, varsinkaan haastatteluaineiston kohdalla. Haastattelu on keskustelua, joka ei etene loogisesti niin, että yhteen kysymykseen löytyy koko vastaus esitetyn kysymyksen jälkeen, vaan vastauksia ja kommentteja löytyy eri puolilta yksittäistä haastattelua. (Aaltola ym. 2007, 170.)

Analysoitavat teemat löytyivät opinnäytetyön tutkimustehtävän kautta. Ensimmäinen teema-alue liittyi suunnitteluprosessiin yleensä: Milloin yhdistymisen suunnittelu aloitettiin ja miten kauan suunnittelu kesti? Kuka ja ketkä osallistuivat suunnitteluun?

Toinen teema-alue liittyi suunnitteluprosessin sisältöön: Mitä suunniteltiin? Miten suunnittelu toteutettiin? Näihin teemoihin liittyy myös opinnäytetyön teoriaosuudessa esiintyvät jäsenyykset kuntaliitoksen suunnitteluprosessin vaiheista (Suomen Kuntaliitto 2007, 15).

Kolmantena teema-alueena lähdin käsittelemään muutoksen kokemista: Esiintyikö muutosvastarintaa? Miten sitä esiintyi? Mitä asioita muutoksessa vastustettiin? Miksi muutosvastarintaa koettiin, mitkä asiat siihen vaikuttivat? Miten muutosvastarintaa olisi voinut laimentaa? Teoriaosuudessa tähän viitataan muun muassa Valpolan (2004), Erämetsän (2003) sekä Stenvallin ja Virtasen (2007) tutkimuksissa.

Neljänneksi teema-alueeksi muodostui yhdistymisestä opitut asiat: Mitkä asiat suunnittelussa nousivat tärkeiksi? Miten yhdistyminen tulisi suunnitella? Näihin viittaavat myös Mattila (2007), Stenvall ja Virtanen (2007) sekä Suomen Kuntaliiton (2007) teettämät tutkimukset.

Viimeisenä teema-alueena käsittelin muutoksen onnistumista: Missä asioissa yhdistymisessä onnistuttiin?

Seuraavaksi aineisto luettiin niin moneen kertaan, että jokaisen teema-alueen sisällä olleeseen kysymykseen löydettiin varmasti kattavasti vastauksia. Haastatteluaineiston paperireunoihin tehtiin muistiinpanoja. Tekstiä alleviivattiin, ympyröitiin ja korostettiin. Kaikki kiinnostavat ja merkitykselliseltä tuntuvat kohdat aineistosta huomioitiin jotenkin. (Aaltola ym. 2007, 172.)

Sen jälkeen tutkimusaineistoa ja teoriaa alettiin kasata yhteen ja kirjoittamaan raportiksi. Teemojen kysymyksille rakennettiin sisältöä teorialähtöisesti, peilaamalla tutkimusaineistoa suhteessa aikaisempaan tutkimukseen. Tutkimusaineistossa arvioinnin osuus jäi melko pieneksi. Haastateltujen oli vaikea arvioida suunnitteluprosessin onnistumista. Enemmän arviointia tehtiin muun muassa nuorisopalveluiden kokonaisuuteen tai organisaation toimivuuteen nähden.

Lomakekyselyn vastaukset sai sähköisestä ohjelmasta helposti analysoitavassa muodossa. Aineisto käytiin läpi ja siitä etsittiin vastauksia samoihin kysymyksiin kuin edellä on kerrottu. Aineistoa tyypiteltiin ja etsittiin yhteneväisyyksiä ja/tai eroavaisuuksia haastatteluaineiston vastauksiin verraten. Yhdistelemällä luotiin kuva siitä, miten nuorisopalveluiden henkilöstö sai olla mukana yhdistymisen suunnittelussa ja miten he kokivat ja näkivät yhdistymisen onnistuneen.

4 NUORISOPALVELUIDEN YHDISTYMISEN SUUNNITTELU OSANA KUNTALIITOSTA

Vanhan Kouvolan seudun kunnat olivat tehneet yhteistyötä jo hyvin pitkään. Ennen varsinaista kuntien yhdistymistä kunnissa oltiin tehty jo vuodesta 2005 alkaen niin sanottua Suurta Suunnitelmaa. Suunnitelman koettiin olevan esivaihe kuntien yhdistymiselle. Suuri Suunnitelma toimikin pohjana, kun päätös kuntien yhdistymisestä tehtiin. (V4.)

Opinnäytetyötä varten haastatelluista viidestä johtoryhmän työntekijästä neljä kuului nuorisopalveluiden yhdistymistä suunnitelleeseen alatyöryhmään. Nuorisotyön alatyöryhmän jäsenet oli koottu uuteen Kouvolaan yhdistyvien kaupunkien tai kuntien johtavista nuorisotyön viranhaltijoista. Alatyöryhmä suunnitteli pääasiasiallisesti nuorisopalveluiden yhdistymisen. Työryhmän tehtävänä oli valmistella uuden kunnan sivistystoimen hallinnon alaan liittyvän palvelutuotannon järjestämistä, palvelujen tuotteistamista ja hinnoittelua. Ensisijaisesti tavoitteena oli sisäiseen sopimusohjaukseen perustuva tilaaja-tuottaja organisaation muodostaminen. (Projektisuunnitelma 2009.)

Nuorisotyön alatyöryhmä kokoontui useammin kuin kerran kuukaudessa vuoden 2008 aikana. Ryhmän puheenjohtaja kuului nuorisotoimen alatyöryhmän edustajana sivistystoimen työryhmään. Sivistystoimen työryhmästä annettiin aikataulut ja tehtävät nuorisotoimen ryhmälle työstettäväksi. (V1 ja V4.)

”Me kokoonnuttiin tiiviisti silloin, kun sitä organisaatiota suunniteltiin. Saattoi olla tapaamisia viikonkin välein, riippui vähän miten meille oli annettu niitä deadlineja, eli mitä piti olla valmiina mihinkäkin mennessä. Kyllä me tiiviisti kokoonnuttiin.”(V3.)

Uuden kunnan suuret linjaukset nuorisotyön alatyöryhmä sai siis joko sivistystoimen työryhmältä tai muilta työryhmiltä.

”Esimerkiksi henkilöstöhallinnossa oli työryhmä, joka linjasi henkilöstöasioita ja meidän tehtävähän oli sitten mennä niitten linjausten mukaan.” (V4.)

Puheenjohtaja toi nuorisotyön työryhmälle tiedoksi sivistystoimen projektisuunnitelman. Suunnitelman pohjalta nuorisotyön työryhmä aloitti työskentelyn ja jatkoi työskentelyään suunnitelmaan kirjatun aikataulun mukaisesti. Projektisuunnitelma sisälsi työryhmän tavoitteet, tehtäväkuvauksen, aikataulun, vastuut, asiantuntijoiden käytön sekä alatyöryhmien selvitykset. (Muistio 2008.) Vuodelle 2008 asetetut tavoitteet, työvaiheet ja tehtäväkokonaisuudet olivat: palveluprosessien kuvaus, tuotteistaminen ja hinnoittelu, tuottajaorganisaatiomallin suunnittelu, henkilöstön osaamiskartoitus ja henkilöstön lisätarve, budjetoinnin perustiedot, sopimusten inventointi ja irtisanomi-

nen, hyvät käytännöt ja niiden harmonisointi, johtosäännöt, säännöt ja ohjeet. (Projektisuunnitelma 2009.)

Projektisuunnitelma toimi nuorisotyön alatyöryhmän visiona ja yhteisenä näkemyksenä, tavoitetilana johon heidän oli päästävä. Valpola (2004) pitää yhteisen näkemyksen luomista yhtenä onnistuneen muutosprosessin perusasiana. Valpolan mukaan yhteinen näkemys antaa kartan ja kompassin muutoksen läpivientiin. Tämä näkemys tarvitaan, jotta suunnitelmat alkavat toteutua halutulla tavalla ja tarvittavilla tuloksilla. Yhteinen näkemys kohdistaa voimat muutamaa muutokseen ja antaa myös mittarit, joilla edistymistä voidaan arvioida. (Valpola 2004, 30).

Nuorisotyön alatyöryhmällä oli käsissään selkeät tavoitteet ja näkemys siitä, mitä heidän tuli tehdä ja missä aikataulussa. Aikataulu ja tehtävät annettiin ”ylhäältä alas”, joten muutosta johdettiin tarkasti ja täsmällisesti.

Kuntien yhdistymisestä kertovassa tutkimuksessa (Suomen Kuntaliitto 2007, 12) kerrotaan, että yhdistymispäätöksen ja kuntaliitoksen toteuttamishetken välinen aika on eräänlainen siirtymävaihe, jossa on käynnissä kaksi rinnakkaista prosessia. Vanhat kunnat jatkavat toimintaansa, mutta samanaikaisesti tehdään suunnitelmia ja valmistelutyötä uutta kuntaa ajatellen. Mattilan (2007) muutosjohtamisen nelivaiheisessa mallissa puolestaan korostetaan, että huolellisen perustan luomisen jälkeen, jona siis tunnistelu- ja sopimuksentekovaihe voidaan nähdä (vrt. kuva 1. kappaleessa 2.1), muutoshankkeen käynnistystoimiin tarvittava aika jää usein varsin tiiviiksi. Näin voi todeta käyneen myös Kouvolassa: Yhdistymisen suunnittelu eteni ripeällä aikataululla koska valmisteluaikaa oli vain vuosi.

”Meidän kuntaliitoshan tehtiin varmasti nopeinten koko Suomessa. Vuonna 2007 päätettiin että mukaan lähdetään. Sitten 2008 meillä oli sellainen valmisteluvuosi ja 2009 itse uuden Kouvolan yhdistymisen vuosi.” (V2.)

Kun haastateltavilta kysyttiin: ”Käytettiinkö suunnitteluun mielestäsi sopivasti aikaa?”, vastaukset jakaantuivat tasaisesti. Kaksi viidestä haastatelluista oli sitä mieltä, että suunnittelu eteni liian nopealla aikataululla. Heidän mielestään suunnitteluun olisi

pitänyt käyttää enemmän aikaa ja että se olisi pitänyt saada tehdä rauhassa. Ne, jotka olivat sitä mieltä, että vuosi oli suunnitteluun sopiva aika, pohtivat olisiko asiasta tullut sen valmiimpaa tai parempaa jos aikaa olisi käytetty enemmän. Lisäksi kaksi haastateltua mainitsi suunnittelun häirinneen omaa työntekoa koko vuoden 2008 ajan, ja mietti, olisiko päällekkäisyyttä jaksanut pidempään kuin vuoden. Työntekijäpuolella suunnittelun aloittamisesta ja suunnitteluun käytetystä ajasta ei ollut tarkkaa kuvaa. Lomakekyselystä käy kuitenkin ilmi se, että aikataulu koettiin myös työntekijöiden keskuudessa hyvin nopeaksi.

On siis vaikea tarkkaan määritellä käsitettä ”sopivasti aikaa”. Toisille vuosi yhdistymisen suunnittelussa oli sopivasti aikaa, toiset kokivat sen olevan liian vähän. Ehkä tärkein on kuitenkin ottaa huomioon tulos, mitä annetussa ajassa saadaan aikaan. Tärkeä on myös muistaa, että uuden suunnittelussa asiat eivät ole kiveen hakattuja ja pysyviä, oppimista ja muutosta tapahtuu vielä yhdistymisen jälkeenkin.

”Kiireellä ei kannata tehdä, maltti täytyy olla mukana. Asioita voidaan suunnitella tehtäväksi jollakin tapaa, mutta jos se osoittautuu ettei se toimi, asioita voidaan myös jälkikäteen muuttaa.” (V4.)

Nuorisotyön alatyöryhmä teki uuden Kouvolan yhdistymisen suunnitelmaa oman työnsä ohella. Työryhmän jäsenten tehtävänä oli ”vyöryttää tietoa alaspäin” eli kertoa suunnitelmista ja päätöksistä omien kuntiensä nuorisotyöntekijöille ja tuoda työntekijöiden kommentteja suunnittelun tueksi. Koko kuuden kunnan nuorisopalveluiden henkilöstön yhteisiä koulutus- tai tiedotustilaisuuksia järjestettiin vuoden aikana kaksi kertaa. Myös Kouvolan kaupunki järjesti ennen yhdistymistä tilaisuuksia koko uuden kaupungin henkilöstölle.

”Nuorisotoimen ydinryhmä hoiti sen suunnittelun, mutta jokainen työsti niitä sitten alaryhmissä. Että se riippui aina siitä johtavasta viranhaltijasta, miten hän jalkautti tiedon sinne omaan kaupunkiinsa tai kuntaansa.” (V5.)

Uuden kaupungin nuorisopalveluiden ”raamit” lyötiin siis lukkoon nuorisotyön alaryhmässä, jonka jälkeen henkilöstö pääsi jollain tasolla mukaan suunnitteluun. Johto-

portaalla oli näin ollen hyvä aikomus antaa työntekijöille mahdollisuus päästä osalliseksi suunnitteluun. Henkilöstön osallistamisesta kertovat seuraavat lauseet, jotka ovat siis otteita haastatteluista sekä lomakkeiden vastauksista:

”Hyvin pitkältihän tämä ydinryhmä vei sen (suunnittelun) alusta loppuun. Totta kai meillä oli myös yhteisiä tilaisuuksia henkilöstölle. Niissä henkilöstöä kuultiin ja saatiin sieltä kommentteja ja näkemyksiä että ollaanko oikeassa suunnassa.” (V4.)

”Syksyllä 2008 oli sellainen koko henkilöstön seminaari, jossa henkilöstö sai ruveta purkamaan nuorisotyön alatyöryhmän kehittämiä ajatuksia. Silloin mietittiin muun muassa kv-työn ja työpajatyön sisältöjä.” (V1.)

”Olin tiimissä, joka suunnitteli talotoiminnan kohdalla yhteisiä juttuja, kuten sääntöjä ym. joita voisimme yhteisesti käyttää kaikilla taloilla.” (L1.)

”Suunnitteluun osallistui johtavassa asemassa olevat työntekijät. Jokaisella varmaankin oli mahdollisuus tuoda suunnitteluun alaistensa mielipiteitä, mutta arvoitukseksi jäi kuultiinko alaisia. Itse kyllä yritin kertoa näkemyksistäni omalle esimiehelleni, tuntuu kuitenkin siltä, että sillä ei ollut vaikutusta.” (L5.)

Mattila (2007) puhuu muutoksen hallitusta etenemisestä ja prosessin laajentamisesta. Laajentamisvaiheessa hän näkee tärkeäksi tuoda muutos osaksi mahdollisimman monen arkipäivää. Tässä vaiheessa kaikkien toteutukseen osallistujien pitäisi tavalla tai toisella saada osallistua kehittämiseen. (Mattila 2007, 165.) Valpola (2004) nostaa esiin yhteisen näkemyksen luomisen sekä muutosvoiman tärkeyden (Valpola 2004, 30).

Kouvolassa nuorisotyön alatyöryhmä teki yhdistymissuunnitelman melko itsenäisesti. Osa haastatteluista kertoi kuulleen työntekijöitään, mutta haastatteluista ei käy ilmi, kuinka paljon tai millä tavoilla henkilöstöä olisi kuultu tai miten suunnittelua ja yhdistymistä olisi henkilöstön kanssa purettu. Valtaosa lomakekyselyyn vastanneista kui-

tenkin kertoi, etteivät he olleet osallistuneet yhdistymisen suunnitteluun. Ainoastaan kaksi vastaajaa kertoi päässeensä mukaan siihen. Haastatteluissa ilmenee, että koko nuorisopalveluiden henkilöstölle järjestettiin yhteisiä seminaareja, joissa suunnittelua käsiteltiin. Myös kaupunki järjesti koko kaupungin henkilöstölle yhteisiä tilaisuuksia. Mistä johtuu etteivät työntekijät kuitenkaan kokeneet tulleet kuulluksi? Voiko tässä kohtaa olla kyse muutoksen johtamisen moniulotteisuudesta ja haasteellisuudesta, muutosviestinnän monimutkaisuudesta tai näennäisestä kuulemisesta?

Lomakevastauksissa kahta lukuun ottamatta, kerrottiin, että johtoporras suunnitteli yhdistymisen eikä heidän mielipidettään kysytty. Näin ollen voisi olettaa, että myös koko muutoksen tavoite oli työntekijöille epäselvä: Mitä muutos tarkoittaa minun ja työni kannalta? Mitä minulle tapahtuu? (Mattila 2007, 163). Nämä ovat Mattilan (2007) mukaan muutoksen johtamisen käynnistysvaiheessa erityisen tärkeitä kysymyksiä henkilöstön näkökulmasta katsottuna. Sillä alussa muutoksesta on suurella yleisöllä enimmäkseen huhujen perusteella muodostunut kuva ja henkilöstö odottaa todellista, itseään koskettavaa tietoa.

Kuntien yhdistymisprosessissa muutosjohtajat ovat monien ristikkäisten paineiden alla. Muutosta tulee viedä eteenpäin ja samaan aikaan edelleen pitää vanhan kunnan toiminta käynnissä. Katse täytyy olla tulevaisuudessa ja kehittää uutta toimivaa palvelumallia. Myös johdon tulee oppia ja opetella uutta ja samaan aikaan täytyisi muistaa kääntää katseensa myös henkilöstöön päin ja kertoa, mitä tapahtuu, missä mennään ja mitä tulee tapahtumaan, vaikka vastaukset eivät olisi selviä vielä itsellekään.

Mattila (2007) sekä Stenvall ja Virtanen (2007) korostavat, että muutosviestinnän tulee olla oikein ajoitettu, tarkkaa, taitavasti suunniteltu ja oikeakielinen. Viestinnän välineet tulee valita huolella ja muutoksesta kertovia asioita tulee toistaa tarpeeksi useasti. Heidän mielestään muutosjohtajan ei tule olettaa, että jos joku seikka on hänelle itselleen selvä, että se olisi selvä myös muille. (Mattila 2007, 186; Stenvall & Virtanen 2007, 68.) Valpola (2004) tuo muutosviestintään vielä lisää näkökulmia. Hänen mukaansa muutoksen suunnittelun tulee olla huolellista ja että viestintä on muutosprosessissa kolikon toinen puoli: viestintä ja toiminta. Kouvolassa henkilöstölle annettiin mahdollisuus kertoa mielipiteitään yhdistymisen suunnittelussa. Tilaisuuksia oli kuitenkin ehkä liian vähän tai niiden luonne oli vääränlainen, jolloin todellisen

vaikuttamisen mahdollisuutta ei ollut. Onhan toki niinkin, että näin suuren prosessin suunnittelemisessa ei joka tilanteessa voi henkilöstöä kuullakaan. Aikaa oli vähän, vuosi on lyhyt aika ja asioita oli saatava ripeästi tehtyä.

Nuorisotyön alatyöryhmän kokouksissa käytiin läpi yhdistyvien kuntien nuorisopalvelut kokonaisuudessaan. Yhdistymisen suunnittelussa keskityttiin kolmeen pääaiheeseen:

- 1) Hallinto; mihin nuorisopalvelut sijoittuu uuden kunnan kuntaorganisaatiossa?
- 2) Resurssit; Minkälaiset resurssit nuorisopalveluilla on käytössään henkilöstön, tilojen ja talouden näkökulmista katsottuna?
- 3) Palvelut; Mikä on nuorisopalveluiden palvelutarjottimen sisältö ja palveluiden painopistealueet?

Suunnittelua varten työryhmä selvitti muun muassa jokaisen yhdistyvän kaupungin tai kunnan nuorisotyön työmuodot ja käytänteet, henkilöstön määrät, toimenkuvat ja koulutustaustat, henkilöstön palkkaedut, työajat ja korvauskäytänteet, nuorisopalveluiden käytössä olevat tilat sekä nuorisotyöhön käytössä olevat muut resurssit. (V1 ja V4.)

”Keskeisin hallinnon ja resurssien lisäksi oli tietenkin nämä palvelut. Mutta me oltiin siinä Suuressa Suunnitelmassa jo aika pitkälti mietitty valmiiksi, mitä palveluja me yleensä tehdään ja se siirtyi tähän, mitä uusi kunta tekee. Meillä oli valmiina se sapluuna. Palveluthan tässä oli se kaikista tärkein. Meillä lähdettiin siitä, että kun yhdistytään, niin nämä meidän palvelut nuorille pysyy ainakin samalla tasolla tai mieluummin tietenkin lisääntyä. Tämä oli hyvä paikka käydä keskustelua siitä, kun joka kunta oli vähän eri tavalla tehnyt nuorisotyötä ja tuottanut erilaisia nuorille suunnattuja palveluja, että onko siellä sellaisia palveluita joita me ehkä tässä uudessa kunnassa voidaan jättää vähemmälle ja otetaan ko jotain uusia palveluja ja miten ne painopisteet asetetaan. Valintoja piti tehdä.”(V4.)

Selvitystöiden pohjalta ja käytettävissä olevat resurssit huomioiden nuorisotoimen alatyöryhmä suunnitteli ja muodosti uuden Kouvolan nuorisopalveluiden organisaation sekä sen palvelut. Uuden Kouvolan nuorisopalveluiden palvelukokonaisuus muo-

dostui kolmesta suuremmasta nuorisotyön ydinprosessista, jotka pitivät sisällään pienempiä tuotantoprosesseja. Ydinprosesseja olivat: perusnuorisotyö, erityispalvelut, nuorisotiedotus ja vaikuttaminen sekä lisäksi omina yksikköinään toimivat nuorten työpajat sekä nuorisokeskus Anjalan toiminta. (V2 ja muistio 5/2008, liitteet.)

Kuntaliitoksen suunnittelu ja koko yhteenliittyminen on hankala, haastava ja raskas prosessi. Ihme olisikin jos uusi kunta toimisi alusta asti hyvin ja tehokkaasti. Kuntaliitos ei ole prosessi, jonka kaikki yksityiskohdat ovat valmiina kun yhdistyminen tapahtuu ja työntekijät siirtyvät uusiin työpisteisiinsä. Prosessi on oppimista ja kehittymistä joka elää vielä pitkään yhdistymisen jälkeen. Tästä kertovat myös kaksi seuraavaa lainausta:

”Käymistä ja hiomista on edelleen, eikä palvelut ole vielääkään toimivat”
(L2.)

”Tämä ei ole vielä valmis. Tämä prosessihan on vasta hyvin alkutekijöissä vielä tänä päivänäkin. Me ollaan eletty vähän yli kaksi vuotta tässä uudessa kaupungissa ja nyt ollaan huomattu niitä, miten olisi voinut tehdä toisella tapaa. Jatkossa tehdään kokoajan muutoksia. Kun ollaan huomattu, että jotkut asiat ei toimi niin ollaan annettu mahdollisuus muuttaa niitä. Tämä ei ole sellainen prosessi, että se alkaa ja loppuu johonkin tiettyyn päivämäärään. Minä luulen että tämä kestää ja kestää, eikä tämä prosessi varmaan koskaan lopu.” (V4.)

Yhdistymisen suunnittelu oli monivaiheinen prosessi, jossa nuorisotyön alaryhmän oli perehdyttävä uuteen tilaaja-tuottaja malliin, hahmotettava koko uuden Kouvolan nuorisopalveluiden henkilöstö osaamisalueineen, palvelutarjotin koko uuden kaupungin alueelle sekä miettiä millaiselta nuorisopalvelut näyttää tulevaisuudessa. Tehtävä ei ollut helppo varsikaan, kun mitään mallia ei ollut olemassa ja kaikki piti tehdä alusta pitäen uudestaan:

”Jos lähdetään siitä että mihinkään ei liitytty vaan nämä organisaatiot yhdistyivät yhdeksi uudeksi. Kaikki tehtiin uudestaan, kaikki atk-ohjelmat, kaikki säännöt, ohjeet ja koko tämä organisaatio. Puhutaan

tällaisesta Kouvolan mallista, se ei ole puhdas malli mistään vaan on ihan oma mallinsa. Se teettää hirveästi töitä.” (V4.)

”Kyllä siinä alussa askarrutti se, että miten erilaisilla toimintatavoilla sitä nuorisotyötä on kunnissa tehty. Kokonaisuus piti kuitenkin rakentaa niin, että työn tekeminen on kaikilla tasapuolista. Kun löytyi se kultainen keskitie, niin kaikkia se ei voi tyydyttää.” (V1.)

4.1 Muutoksen kokeminen

Muutosvastarinta on muutoksen yhteydessä hyvin yleinen vaihe muutosprosessia. Tutkimuskirjallisuudessa muutosvastarinta on usein käsitetty kielteisenä asiana (Stenvall & Virtanen 2007, 199). Yksilöiden tiedetään sopeutuvan muutoksiin eri tavoin. Jotkut menevät myönteisin mielin mukaan muutoksiin. Jotkut taas vastustavat muutosta ja suhtautuvat siihen kielteisesti.

Kaikki tätä opinnäytettä varten haastatellut henkilöt kertoivat muutosvastarinnasta ja näkivät sen määrän ja ilmenemisen vähän eri tavoin. Lomakevastauksissa ei ollut mainintaa muutosvastarinnasta tai että työntekijät olisivat kokeneet vastustusta yhdistymiseen liittyen. Tavoitteena on tässä kappaleessa pyrkiä kuvaamaan muutosvastarinnan kokemisen positiiviset ja ei-positiiviset puolet, sekä löytää perusteluja koetulle käyttäytymiselle. Lisäksi kappaleessa tehdään arviointia siitä, miten muutosvastarintaa olisi Kouvolassa voitu ehkäistä.

Haastatteluaineistosta löytyy useita viittauksia siihen, että muutosvastarinta oli kova ja hirveän suuri. Haastatellut kokivat vastarinnan kielteisenä ja ehkä hieman uhkaavana-kin asiana.

”Kyllähän se sitten yllätyksenä tuli, että miten suuri se henkilöstön muutosvastarinta oli.” (V1.)

”Meillä se (muutos) tuli niin äkkiä, että henkilöstö ei ehtinyt valmistautumaan siihen niin että sen olisi hyväksynyt. Muutosvastarinta oli ihan valtava.” (V3.)

Tutkimusaineistossa on selkeästi nähtävissä Haverin ja Majoinen (2000) tarkoittama voimakas muutosvastarinta. Heidän mukaansa ihmiset vastustavat muutosta, koska muutos nähdään uhkana jollekin omalle intressille. Rakenteellinen, työyhteisöjen järjestelmiin ja rakenteisiin vaikuttava muutos voi häiritä vakiintuneita ja arvostettuja henkilöiden välisiä suhteita tai muuttaa työntekijöiden statusta. (Haveri & Majoinen 2000, 28.) Kouvolan työntekijöiden kohdalla muutos tarkoitti monelle työpisteen vaihtumista, vanhoista totutuista tavoista luopumista, työkavereiden vaihtumista sekä toisilla myös työtehtävien muuttumista aivan uusiksi. (V1;V3;V4.) Uhka koettiin siinä vaiheessa kun muutos tuli konkreettisemmaksi ja ”läheemmäs itseä”, tästä kuvaus eräästä haastattelusta poimitusta lainauksesta:

”Niin kauan kun keskusteltiin vaan työstä ja palveluista yleensä, tuntui että kaikki sujui hienosti. Mutta kun ruvettiin puhumaan siitä, kuka kuuluu uudessa kaupungissa mihinkin yksikköön ja miten työaika rakennetaan, niin sitten alkoi se muutosvastarinta heräillä osalle henkilöstöä.” (V1.)

Muutosvastarinnan kokeminen vaihtelee ja ihmiset kokevat muutokset eritavoilla (mm. Stenvall & Virtanen 2007, 100). Tämä on nähtävissä myös seuraavassa lainauksessa, jossa haastateltava kuvaa muutosvastarinnan voimakkuuden ja luonteen asteittaista vaihtelua ja tuo esiin muutosvastarinnan positiivisen puolen.

”Ihmiset jakautuu silleen janalla. Toiset haluaa muutoksia ja ovat innokkaita ja kokevat tämmöisenkin mahdollisuutena. He näkevät että tässä voidaan tehdä vaikka mitä uutta ja hienoa. Valtaporukka on varmaan siellä janan keskellä ja odottaa että mitähän tässä tulee tapahtumaan. Ja sitten on osa porukkaa, joka suhtautuu kaikkeen muutokseen vähän kriittisesti. Sekin on ihan hyvä olla olemassa, kun se laittaa ne jotka sitä suunnittelee niin vähän kyseenalaiseksi. Täytyy miettiä että onko tämä hyvä juttu vai voisiko ollakin joku toinen näkökulma.” (V4.)

Stenvall ja Virtanen (2007) puhuvat muutosvastarinnan kohdalla siitä, että yksilöt vastustavat erityisesti sellaisia asioita, jotka vaativat uudistumista ja edellyttävät kehittymistä ja vanhasta luopumista. Tämä nähtiin myös Kouvolassa ja siitä on esimerkkeinä haastatteluista poimitut lainaukset, joissa johtoportaan työntekijät kertovat kokemuksistaan:

”Mutta kyllä meidät yllätti se vastarinnan suuruus ja minkälaisissa asioissa se nousi esiin. Kun oli semmoisia asioita, jotka oli omassa kunnassa totuttu tekemään eritavalla ja nyt se pitikin tehdä toisella tavalla. Se nousi isoksi asiaksi.” (V3.)

”Meillä on ollut vähän sellainen ongelma, että haluttaisiin jatkaa samalla lailla kuin ennen. Vaikka on yritettykin painottaa, ettei se nyt enää ole mahdollista. Että nyt on uusi Kouvola eikä vanhat sopimukset tai työtehtävät enää päde uudessa kunnassa. Näissäkin asioissa meillä on ollut törmäyskursseja.” (V2.)

”On varmaankin tällaisen yhdistymisprosessin näkyvämpiä osia se, kun puhutaan henkilöstöön kohdistuvista muutoksista, esimerkiksi korvauskäytänteistä. Ne herättävät nimenomaan tunteita ja synnyttävät helposti keskustelua: ”Meillä on vanhassa kunnassa ollut tällaiset säännöt, ohjeet ja korvauskäytännön ja nyt sitten onkin toisenlaiset säännöt.” Se vaan on pakko olla niin, että uudessa kunnassa on yhdet säännöt ja kaikki noudattaa niitä.” (V4.)

Tutkimustuloksissa on jälleen nähtävissä yhteneväisyyksiä Haverin ja Majoinen (2000) tutkimuksen kanssa. Heidän tutkimuksensa mukaan myös aikaisemmin toteutuneissa kuntaliitoksissa on koettu vastaavanlaista muutosvastarintaa. Tässä yhteydessä he käyttävät termiä kulttuurien yhteentörmäys. Kulttuurien yhteentörmäyksessä puhutaan toisessa kunnassa käytössä olleiden vakiintuneiden toimintatapoja vaikeana sulattamisena. Heidän tutkimuksessaan lähes kaikki haastatellut henkilöt näkivät sen kunnan toimintatavat jotenkin parempina, jossa he itse ovat alun perin työskennelleet. (Haveri & Majoinen 2000, 80.) Kouvolassa vastustusta aiheuttivat muun muassa työ-

ajan käyttöön, toimenkuviiin, työtehtäviin ja työaikakorvauksiin liittyneet muutokset. Ja se, että muutokseen piti sopeutua niin lyhyessä ajassa, eikä muutokseen päässyt itse vaikuttamaan.

”Henkilöstöä olisi pitänyt valmistella paremmin. Muutoksista olisi pitänyt kertoa hyvissä ajoin. Kun, mitä enemmän henkilöstö pääsee valmistautumaan tulevaan muutokseen, niin sen helpompi heidän on se omaksumaan.” (V3.)

”Oivallukset ja päätökset olisi kannattanut tehdä yhdessä työntekijöiden kanssa. Päätökset olisivat voineet olla ihan samoja, (kuin johtoportaan yksin tekemät päätökset) mutta yhdessä tekemällä porukka olisi heti sitoutunut niihin paremmin.” (V1.)

Kouvolan kuntaliitoksessa yhdistyi kuuden kunnan nuorisopalveluiden organisatiokulttuurit ja totutut käytänteet. Vaikka nuorisotyössä puhutaankin samoista toiminnoista ja valtakunnallisesti ajateltuna nuorisotyön sisältö on pääasiassa sama, jokaisessa kunnassa on kuitenkin omia käytänteitä ja vivahteita, jotka ovat syntyneet vuosien työnteon myötä. Olisi suorastaan ihme, jos minkäänlaista kulttuurien törmäystä tai ”haikailua” vanhan totutun perään ei olisi ilmennyt.

Nuorisopalveluiden yhdistyminen on juuri siksi erityislaatuinen. Erityisyys nousee esiin siinä, kun työtä voi tehdä ”oikein” niin monella tavalla. Petri Paju (2007) kiteyttää nuorisotyön paikallisen erityisyyden hienosti. ”Matematiikan opettaja voisi hypätä kunnasta toiseen vaikka kesken Pythagoraan lauseen, nuorisotyöntekijä puolestaan voisi löytää itsensä täysin erilaisesta ympäristöstä täysin erilaisin vaatimuksin kuntarajan toisella puolella – tai todeta maan olevan nuorisotyöstä autio ja tyhjä” (Paju 2007, 327)

Nuorisotyön tekemisen tavat syntyvät henkilöistä, työn tekijöistä ja luovat toimipaikalle juuri sen paikan tuntemat ominaispiirteet. Toimintamallit, rutiinit ovat syvällä tekemisen kulttuurissa eikä niiden muuttaminen käy helposti vaikka organisaatiossa tapahtuisi isojaakin muutoksia. Muutos välittyy heti myös työn kohteille, nuorille joiden kanssa oleminen ja tekeminen on erittäin haavoittuvaista ja tarvitsee onnistuak-

seen pitkäjänteistä ja luotettavaa toimintaa. Nuorisopalveluiden yhdistymisessä juuri käytänteiden kohdalla olisi toimittava hienovaraisesti ja työntekijöitä kuullen. Asiakkaan eli nuoren osallisuus ja vaikuttaminen nousee palveluita kehittäessä ja muuttaessa myös esille. Nuorten mielipide kannattaa huomioida kun nuorisopalveluita yhdistetään. Tähän palataan vielä myöhemmin.

Kotter (1996) muistuttaa, että kulttuuria ei muokata helposti. Se muuttuu vasta sitten, kun ihmiset on saatu toimimaan uudella tavalla, kun uusi toimintatapa tuottaa ryhmälle jollain aikavälillä näkyviä hyötyjä ja kun ihmiset näkevät uuden toimintatavan ja suoritusparannusten välisen yhteyden. (Kotter 1996, 12, 136).

Valpola (2004) kuvaa muutoksen kohtaamista kriisikäyrän avulla. Eli kun alussa muutos koetaan kielteisenä asiana, siihen liittyy aina kieltämistä, vastustamista ja surua. Kun päätös tulee voimaan, sitä vastaan taistellaan. Sen jälkeen tulee syvä pettymys ja masennus omasta voimattomuudesta ja ahdistuksesta. Viimein muutos ja sen seurausvaikutukset hyväksytään ja todetaan, että tämän kanssa on elettävä. (Valpola 2004, 108.) Tämä käy ilmi myös tutkimusaineistosta, josta seuraavassa esimerkki haastatteluaineistosta. Lainauksissa kuvataan muutoksen kohtaamiseen liittyviä tunteiden vaihteluja:

”Jossain vaiheessa tuli sellainen että ”kääritään hihat ja tehdään” – vaihe. Sitten oli myös sellaista jonkin tyyppistä turhautumistakin havaittavissa. Siihen (muutokseen) oli vaan pakko sopeutua ja ajatella että tämä on kuitenkin tehtävä ja piste. Että turha tässä on enää narista. Aikaa vaan menee jos siihen ei lähde mukaan.” (V1.)

”Sen oman ajattelun kääntäminen että tämä päätös on nyt tehty ja on opittava elämään sen kanssa. Ja mennään tästä eteenpäin.” (V3.)

Muutosvastarinnasta kertova tutkimuskirjallisuus (mm. Stenvall & Virtanen 2007) korostaa, että monenlaisia muutosvastarinnan kokemisen muotoja tarvitaan. Kouvolassa koetun perusteella voi todeta asian olevan totta. Sekä innostajilla että kyseenalaistajilla on muutoksen läpiviennissä oma tärkeä tehtävänsä ja lopulta oma asenne

ratkaisee paljon. Tämä korostuu seuraavassa lainauksessa, jossa haastateltava kuvailee innostajien ja epäilijöiden merkitystä muutoksen johtamisen näkökulmasta:

”Eli tässä on kaikkia näitä muutosvastarinnan muotoja tarvittu. Niitä innostajia sekä niitä, jotka laittaa vähän miettimään että onko tämä näin. Ja sitten niitä sellaisia, joilla tavallaan ei ole siinä vaiheessa vielä kypsytynyt se ajatus, että mitä tämä antaa itselleen. Hyvin paljonhan tämä on omasta asenteesta kiinni. Jokainen voi miettiä sitä omaa näkökulmaa, että miten minä asennoidun tähän. Jos asennoituu positiivisesti, niin varmaan siitä löytää mahdollisuuksia ja positiivisia juttuja. Mutta jos asennoituu hyvin negatiivisesti, niin silloin se on taas vähän toisin päin.” (V4.)

Kouvolan muutoksessa vastarinta koettiin johtajien taholla voimakkaana. Muutosvastarintaa selittäviä tekijöitä voi aikaisempaan tutkimukseen viitaten löytää monia: Mattila (2007) ja Bruch ym. (2005) korostivat muutosvision ja muutoksen perustarkoituksen selvittämisen tärkeyttä. Hyvin muotoiltu visio lieventää Mattilan (2007) mukaan muutosvastarinnan kokemista, koska siinä perustellaan, miksi organisaation jäsenten on järkevä ryhtyä toimeen, vaikka seuraukset eivät heti alussa tuntuisikaan heidän etujensa mukaisilta. (Mattila 2007, 141.) Mattila nostaa esiin myös esimiehen roolin tärkeyden. Kun esimies on läsnä, jakamassa informaatiota ja huolehtimassa riittävästä koulutuksesta ja perehdyttämisestä muutosvastarinnan kokeminen on pienempää (Mattila 2007, 165.) Muutosvastarinnan kokemiseen löytää perusteluja myös muutoksen viestinnän alueelta; viestinnän ajoitus, viestinnän kanavat ja muodot sekä riittävä toisto. Näitä on korostettu myös edellisessä kappaleessa (Stenvall & Virtanen 2007; Mattila 2007).

Aikaisempiin tutkimuksiin viitaten sekä haastatteluaineistosta löytyvien vastausten valossa, Kouvolassa olisi voitu ehkäistä muutosvastarinnan kokemista kiinnittämällä huomiota muutoksen viestintään lisäämällä avoimuutta ja tiedon kulkua. Henkilöstön vahva mukanaolo prosessin alusta saakka, ottamalla henkilöstön edustaja mukaan yhdistymisen suunnitteluun olisi myös vähentänyt muutoksen vastustamista. Näiden myötä henkilöstöllä olisi ollut enemmän tietoa ja enemmän aikaa sopeutua muutokseen, jolloin shokki ei olisi ollut niin voimakas. Seuraavassa kappaleessa tuodaan tar-

kemmin esille niitä seikkoja, joita yhdistymisen suunnittelussa tulisi Kouvolan työntekijöiden mukaan ottaa huomioon.

4.2 Mitä yhdistymisessä tulisi huomioida?

Opinnäytteen yksi tehtävä oli koota Kouvolan nuorisotyöntekijöiden kokemusten perusteella lista asioista, jotka vaativat erityistä huomiota nuorisopalveluiden yhdistymistä suunniteltaessa.

Kysymykseen etsittiin vastausta haastateltavilta, joilta kysyttiin: ”Kuntien yhdistymisestä on nyt kulunut pari vuotta. Kun jälkikäteen katsoo yhdistymisen suunnittelua kokonaisuutena, miten mielestäsi onnistuitte? Missä asioissa onnistuttiin, missä olisi ollut parantamisen varaa? Miten yhdistyminen tulisi suunnitella? Myös lomakekyselyssä kysyttiin samoja asioita: Missä asioissa yhdistymisen suunnittelussa onnistuttiin? Missä asioissa olisi ollut parantamisen varaa?

Haastatteluaineistossa korostui kolme näkökulmaa: Muutosjohtamisen näkökulma, muutosviestinnän näkökulma sekä palveluiden ja asiakkaan näkökulma. Muutosjohtamisen näkökulman ydin kysymys oli henkilöstöön liittyvät kokonaisuudet: henkilöstön huomioiminen sekä rutiinien ja pelisääntöjen rakentaminen. Henkilöstön huomioimisen tärkeydestä antavat esimerkkiä seuraavat lainaukset, joissa henkilöstön sitouttaminen ja kuuleminen nostetaan vahvasti esiin:

”Henkilöstölle pitää antaa aikaa sopeutua muutokseen. Meillä se tuli niin äkkiä ettei henkilöstö ehtinyt sopeutumaan, eikä mekään oikein ehditty valmistautumaan siihen niin, että sen olisi hyväksynyt.” (V3.)

”Olisin halunnut sellaista, mikä on kuntaliitoksen yksi oleellisimpia asioita, että jokaisen kunnan työntekijät pidetään ajan tasalla siitä, missä mennään ja mitä suunnitellaan ja mikä on se tavoite? Olisi hyvä tällaisessa tilanteessa ottaa jo suunnitteluvaiheessa työntekijät tiukasti mukaan ja tehdä tiimityöskentelyä.” (V2.)

”Tärkeää on se henkilöstön sitouttaminen. Sitä ei kaikki nähtävästi tehnyt ja siksi kai muutosvastarinta oli hirveän suuri. Ja avointa keskustelua, enemmän vaan keskustelua joka tasolla. Sen huomaa että tietoa ei ole koskaan liikaa. Sitä ei pidä pantata vaan käydä avoimesti juttelemassa. Ja sitten se, että johdon pitää olla paikalla. Kyllä niistä esimiesryhmistäkin aina puuttui se korkein johto joiltain sektoreilta.” (V5.)

Henkilöstönäkökulmassa korostui lisäksi käytänteiden ja peruspelisääntöjen etukäteisvalmistelun tärkeys. Osittain pelisäännöt olivat valmiina, mutta joidenkin asiakokonaisuuksien valmistelussa olisi ollut vielä parantamisen varaa.

”Olisi ollut hyvä jos kaikki käytänteet ja rutiinit olisi ollut kunnossa ennen yhdistymistä. Että olisi ollut sovittuna lomakkeet, ohjelmat, ohjeet, pelisäännöt ja muut kaikki tällaiset. Ne olisi pitänyt miettiä pilkulleen silleen, että olisi ollut antaa faktaa heti kun ensimmäinen kysymys tulee, koska sitten olisi säästyttävä monelta porinalta.” (V3.)

”Tietysti sellaiset asiat kuin henkilöstön edut ja leirikorvaukset on syytä olla etukäteen sovittu kun uusi kaupunki tulee voimaan. Silloin pääsee toiminnan aloittamaan samoilla etuuksilla ja vastuilla.” (V1.)

Muutoksen johtamisessa yksi tärkein seikka on huomioida kaikki joihin muutos liittyy. Mattila (2007) esittää tutkimuksessaan, että käynnistystoimien tehtävänä on varmistaa sujuva liikkeelle lähtö kaikilla halutuilla rintamilla, luoda innostusta ja sitoutumista ja vaimentaa muutosvastarinta heti alkuvaiheessa (Mattila 2007, 153). Tämä muutosta suunnittelevien johdon työntekijöiden olisi syytä ottaa huomioon. Varsinkin kun tutkimusaineistossa lähes kaikki lomakevastaajat olivat sitä mieltä, että henkilöstöä olisi pitänyt kuulla enemmän ja että heidän olisi pitänyt saada kertoa enemmän omia mielipiteitään suunnitteluun liittyen. Henkilöstön sitouttamisen ja innostamisen puutteesta kertovat seuraavat lomakevastauksista nostetut lainaukset:

”En oikein osaa sanoa missä asioissa suunnitteluprosessissa onnistuttiin. Työntekijätasolla prosessia ei oikein tuotu riittävästi tiedoksi.” (L4.)

”Hyvin vähän jos ensinkään kysyttiin suoritusportaan mielipiteitä ja ehdotuksia”(L3.)

”Kenttätöntyöntekijät enemmän mukaan suunnitteluun ja tiedotusta enemmän.” (L6.)

Avoimuus – teemaan onkin jo viitattu muutamassa edellisessä lainauksessa. Vastauksissa läpi aineiston korostui avoimeen vuorovaikutukseen ja avoimeen viestintään liittyvät tekijät. Myös Mattila (2007), Stenvall ja Virtanen (2007) sekä Valpola (2004) pitivät muutoksen onnistumisen yhtenä tärkeimmistä tekijöistä tiedottamisen ja viestinnän huomioimista. Kouvolassa sekä suunnitelman toteuttaneet johdon työntekijät että ”kenttätason” työntekijät näkivät, että suunnitelma olisi pitänyt tehdä avoimemmin ja yhteistyössä. Seuraavat sekä lomakevastauksista että haastatteluista esiin nostetut vastaukset puoltavat tätä väitettä:

”Suunnittelun alkuvaiheessa olisi pitänyt kuunnella enemmän työntekijöitä, jotka oikeasti tietävät mitä kentällä tapahtuu. Suunnitteluryhmässä olisi voinut olla mukana ns. tavallinen työntekijäedustaja, näin olisi varmasti saatu arvokasta tietoa käytännön suunnitteluun.” (L2.)

”Tärkein asia on olla avoin, tehdä avointa työtä kaikin puolin. Kyllä minä näen että olisi pitänyt olla vielä avoimempi työntekijöitä kohtaan. Mitä tehdään, missä mennään? Mitä suunnitellaan? Mikä on ehkä tavoite? Kyllä siinä oltiin vähän sellaisessa odottavassa tilassa. (V2.)

”Silloin kun tehdään kuntien yhdistymistä tai kuntaliitosta niin suunnitelman pitäisi olla ylhäältä asti avointa. Ei niin, että jostain ylhäältä tulee malli ja sen mukaan on edettävä.” (V3.)

”Pitäisi olla realistinen toiveiden ja suunnitelmien suhteen, eikä luvata liikoja. Että oikeasti toiveet ja suunnitelmat olisi tullut kuulluksi ja toteutettu sekä otettu monien vuosien hyvät kokemukset perustukseksi uudelle

nuorisopalvelulle. Kaikki olisivat saaneet osallistua ja sillä olisi ollut merkitystä mitä mieltä työntekijät olivat asioista.” (L7.)

Uuden Kouvolan nuorisopalveluiden palvelurakenteen suunnittelussa lähdettiin siitä, että nuorten palveluiden tason tuli pysyä ainakin samalla tasolla kuin vanhoissa kunnissa. Palvelurakenteen suunnitellut työryhmä piti yhtenä tärkeimmistä tavoitteestaan tuottaa asiakkaille eli nuorille laadukkaat ja monipuoliset palvelut. Kun haastattelussa kysyttiin: ”Mitä suunnittelussa tulisi huomioida?”, vastauksissa nousi esiin myös nuorten osallistamisen ja kuulemisen näkökulma.

”Yhdessä mietittäisi se oleellisin eli asiakas. Kenelle me niitä palveluita tuotetaan? Mitä se asiakas tarvitsee nyt ja tulevaisuudessa? (V2.)

”Pitäisi lähteä sieltä, mikä on se nuorison tarve? Mitä he tarvitsevat ja mitä nuoret haluaa? Pitäisi lähteä kysymään eri kunnilta, että mitä teillä on ollut ja mitkä ovat olleet teidän painopistealueita ja niistä yhdistää se mikä on uuden kunnan painopistealueet? Jos nyt jälkikäteen ajattelee, olisihan sitä ollut ihan hyvä teettää vaikka koulukysely aiheesta. Kysyä nuorilta, että mitä ne tästä ajattelee ja minkälaiset palvelut ne tahtoo.”(V3.)

”Pitää miettiä, minkä lähtöistä se työ on? Ajatellaanko siinä sitä, mitä se nuori tarvitsee vai nähdääkö se asia työntekijälähtöisesti? (V1.)

Opinnäytetyön alussa todettiin että kuntaliitos ei suoraan varmista kustannussäästöjä tai edistä palvelujen laatua ja tuottavuutta (Majoinen 2011). Myös tämä näkökulma nousi esille kun Kouvolan työntekijät pohdiskelivat sitä, mitä suunnittelussa kannattaa ottaa huomioon.

”Nämä isot kokonaisuudet ei kuitenkaan ole hyviä ja näistä pitäisi puhua ihan rehellisesti niille, ketkä aikoo näihin tällaisiin mukaan lähteä. Se pitäisi kaikkien tajuta, että rahaa ei ole enemmän kuin ennen. Suuri ei ole kaunista. Ihmiset luuli että se raha lisääntyy mutta ei se lisääntynyt millään tavalla.” (V5.)

”Kun miettii jotain resurssikysymystä, niin meillähän on nyt ihan sama resurssi käytettävissämme, kun oli ennen jossakin pienessä kunnassa johonkin tiettyyn palveluun. Tämä on ehkä tällaisissa kuntien yhdistymisissä yksi suuri ongelma. Kun katsotaan että jossain vanhassa kunnassa on joku sellainen hyväksi koettu palvelu, joka haluttaisiin kaikkiin kuuteen tai kymmeneen kuntaan. Mutta jos se resurssi on sama kun ennen, niin ei sitä pysty viemään kaikkialle. Sitten pitää vaan miettiä, että minulla on tämä resurssi ja se tietty työaika käytettävissä ja minä teen sen minkä minä pystyn. Ei pysty koko uutta Kouvolaa palvelemaan, jos siihen ei saada lisää resursseja. Ja pitää vaan hyväksyä sekin, että pystyy tekemään ihan saman työpanoksen kun ennenkin. Ei sitä kukaan pysty yhdistymisen jälkeen sen enempään kuin aikaisemminkaan. On se tietty työaika ja tietty tehtävä. Kyllä 1+1 on edelleenkin kaksi, eikä 10.” (V4.)

Kouvolan kaupunginjohtaja on listannut seuraavat tekijät, jotka olisi hyvä ottaa huomioon kuntaliitosta tehtäessä:

- Kuntien yhdistäminen ei tuo lisää rahaa
- Toiminnan legitimitietin perustana on kuntalaisten ja sidosryhmien tuki
- Valtiovallan näkyvä tuki myös ”matkan varrella” on välttämätöntä
- Yhdistymisen perustavoitteet on pidettävä kirkkaana mielessä
- Strateginen ote ja ripeä eteneminen, ”ei jäädä tuleen makaamaan”
- Uusi toimintakulttuuri ja selkeä työnjako poliittisen ja virkamiesjohdon välillä
- Avoin tiedonkulku ja henkilöstön vahva osallistuminen
- Vahva poliittinen johtajuus, päättäjien keskinäinen luottamus ja henkilökohtainen sitoutuminen ovat onnistumisen perusedellytyksiä
- Johtamisen merkitys korostuu, operatiivisella tasolla ”läsnäoleva johtajuus”
- Vanhoista toimintatavoista poisoppiminen, mutta hyvät toimintamallit käyttöön
- Ratkaisut on räätälöitävä paikallisesti, valmista toimintamallia ei ole olemassa! (Lamminpää 2011.)

Kouvolan työntekijöiden kokemukset yhdistymisprosessista sekä kunnanjohtajan tekemä lista kulkevat osittain käsi kädessä. Samoja huomioita esiintyy sekä haastattelu-

aineiston vastauksissa että edellä olevassa listassa. Avoin tiedonkulku ja henkilöstön vahva osallistuminen on yksi tärkeimmistä asioista, joka tulee ottaa huomioon palveluita yhdistettäessä. Kuntien yhdistyminen ei tuo lisää rahaa ja uusia toimintamalleja on luotava vanhojen tilalle. Vanhoista toimintatavoista olisi opittava pois ja luotava uudet toimintakulttuurit entisten tilalle. Nämä teesit todentuivat myös tässä opinnäytetyössä. Pienten maalaiskuntien ja yhden tai useamman suuremman kaupungin kunta-liitos on tämän päivän suomalaisen yhteiskunnan ”juttu”. Seuraavassa lainauksessa huomioidaan myös yksi tärkeä seikka, joka on hyvä pitää mielessä yhdistymisiä suunniteltaessa:

”Mahdollisimman pitkälle pitäisi olla mietittynä se eri kuntaorganisaatioiden erilaisuus ja mitenkä niistä tehdään sitten se yksi. Miten maalaiskunnan ja kaupunkikunnan erilaiset kulttuurit yhdistetään niin, ettei sieltä maalaiskunnasta kokonaan karsiudu ne palvelut, kun se suuri imee ne kaikki. Kun niin siinä vaan helposti käy. Kun liittyy isoon niin pienistä häviää kaikki palvelut pikku hiljaa, vaikka kuinka sanotaan että mikään ei muutu, mutta kyllä muuttuu.” (V3.)

Tutkimusaineistosta kokoamieni tulosten perusteella tein yhteenvedoksi taulukon, joka kertoo mitä asioita nuorisopalveluiden yhdistymisessä tulisi ottaa huomioon eri näkökulmista asiaa katsottuna:

TAULUKKO 1. Nuorisopalveluiden yhdistymisessä huomioitavat seikat

YHDISTYMISEN AVAINKOHDAT	HENKILÖSTÖ	JOHTOTASO	NUORET
Nuorisopalveluiden yhdistymisen suunnittelu	Henkilöstön edustaja mukana uuden organisaation suunnittelussa	Avoin tiedonkulku joka suuntaan. Henkilöstön kuuleminen ja käytännön työn tuntemisen hyödyntäminen.	
Nuorisopalveluiden suunnitteleminen	Henkilöstön vahva osallistuminen suunnitteluun. Nuorten kuuleminen ja tiedon huomioiminen suunnittelussa	Palveluiden suunnitteleminen asiakaslähtöisesti ja myös tulevaisuus suuntautuneesti	Nuoret kertovat mielipiteensä ja näkemyksensä uuden kaupungin nuorisopalveluista
Resurssit	Työntekijät eivät liisäännny suhteessa työmäärään	Resurssien hyväksyminen; palvelukentän hahmottaminen ja palveluiden priorisointi	Nuorisopalvelut oman kunnan alueella muutuu; joitain palveluita karsitaan jotain tulee tilalle
Organisaatiokulttuurien yhdistäminen	Työajan jakamisessa, työtehtävissä, työnkuissa ja korvauskäytnteissä ja työskentelemisen tavoissa tulee muutoksia suhteessa entiseen. Henkilöstön ryhmäytyminen	Tasapuolisuus. Yhteisten pelisääntöjen luominen. Yhteisen organisaatiokulttuurin luominen	
Muutosviestintä	Oltava itse aktiivinen ja kuulolla silloin, kun yhteisiä tilaisuuksia järjestetään	Kiinnitettävä huomiota viestinnän välineisiin, kieleen, muotoihin ja järjestää tiedotusta usein; toistojen tärkeys	Tiedottamisessa huomioitava myös nuoret
Aika	Annettava aikaa sopeutua muutokseen	Ripeä eteneminen; isoja päätöksiä on tehtävä nopealla aikataululla.	

Taulukossa on keskeisiksi näkökulmiksi valittu yhdistymisprosessin keskeisenä vaikuttavat toimijat; johto, henkilöstö sekä nuoret. Poliittinen päätöksenteko liittyy vain etäisesti nuorisopalveluiden yhdistymisen suunnitteluun, siksi se on jätetty tästä taulukosta pois.

Yhdistymisen avainkohdiksi valittiin tutkimusaineistossa esiin tulleet kipupisteet: Nuorisopalveluiden yhdistymisen suunnittelu. Henkilöstön mukanaolo prosessin alkuvaiheista asti on merkittävää. Palvelukentän hahmottamisessa kannattaa käyttää hyödyksi kentällä olevaa asiantuntemusta. Kun palveluja pilkotaan pienempiin osiin ja aletaan suunnitella nuorisopalveluiden palvelutarjotinta (ydinprosesseja ja tuotantoprosesseja) on kehittämisen tueksi järkevä ottaa kokemukset kentältä ja mielipiteet

nuorilta. Palvelut on mitoitettava oikein henkilöstömäärään nähden. Priorisoinnin merkitys palveluita suunniteltaessa kasvaa. Priorisointia tulee tehdä sillä, mikäli resurssit eivät lisäänny samassa suhteessa kun työmäärä ja toimintakenttä kasvavat, palveluita ei pystytä tarjoamaan kaikkialla yhtä kattavasti.

Organisaatiokulttuurien yhdistäminen koskettaa muutoksessa jokaista. Se puhuttaa eniten ja se tulee työn tekijää ajatellen kaikista lähimmäs. Organisaatiokulttuurin muuttuminen tarkoittaa sitä, että omista totutuista työtavoista, työtehtävistä, työpaikasta, työkavereista lähes kaikesta ”vanhasta” on pystyttävä luopumaan tai niitä on pystyttävä muuttamaan. Uusi tilanne on nähtävä kokonaisuutena. Kehittymiselle on annettava mahdollisuus.

Aika on aina suhteellinen käsite. Toiset tarvitsevat enemmän aikaa sopeutuakseen, toisille riittää vähempi aika. Isoja organisaatiomuutoksia tehdessä aikaa pitäisi kuitenkin olla tarpeeksi käytettävissä, jotta isot kokonaisuudet voisi miettiä rauhassa.

”Sinä päivänä kun joku tekee semmoisen päätöksen, että tietty määrä kuntia yhdistyy ja se on eri valtuustojen tekemä päätös, niin yksittäisenä työntekijänä sinun pitää se silleen hyväksyä. Ajatella, että nyt meillä on tällainen uusi tilanne ja minun on ruvettava miettimään että mitä mahdollisuuksia tämä minulle antaa, miten minä omalta kohdalta vien tätä asiaa eteenpäin. Asia kannattaa nähdä suurena mahdollisuutena eikä jäädä miettimään menneisyyttä.” (V4.)

5 POHDINTA

Opinnäytetyössä tutkittiin Kouvolan kuntaliitoksessa mukana olleiden kuntien yhdistymistä nuorisopalveluiden näkökulmasta katsottuna. Opinnäytetyön tehtävänä oli vastata seuraaviin tutkimusongelmiin: Kuka tai ketkä yhdistymistä suunnittelivat? Miten suunnittelu toteutettiin? Mitä suunnittelu piti sisällään? Mitä suunnittelussa pidettiin tärkeänä? Mitä olisi voinut tai pitänyt tehdä suunnittelussa toisin? Miten suunnittelussa onnistuttiin? Mitä Kouvolan kokemuksista olisi hyvä oppia mahdollisten muiden kuntien liitoksia varten? Tavoitteena oli myös tuottaa lista asioista, jotka nuorisopalveluiden yhdistymistä suunniteltaessa on tärkeä ottaa huomioon.

Opinnäytetyöni keskeiset tulokset myötäilevät aikaisemmin muutosjohtamisesta tehtyjen tutkimusten tuloksia. (ks. Mattila 2007; Stenvall & Virtanen 2007; Valpola 2004.) Keskeisin tämän opinnäytetyön tulos on, että suuria muutoksia on suunniteltava yhteistyössä niiden henkilöiden kanssa, joita muutos eniten koskettaa. Kuntien yhdistymisessä tämä tarkoittaa henkilöstön vahvaa osallistumista suunnitteluprosessiin. Tärkeää muutoksen onnistumisen suhteen on myös avoin tiedon kulku ”ylhäältä alas”, kaikilla sektoreilla. Nämä asiat korostuvat myös aikaisemmissa tutkimuksissa, joissa käsitellään muutosprosesseja ja muutoksen johtamista.

Kouvolassa yhdistyminen suunniteltiin pääasiassa johtoryhmässä, jolloin henkilöstölle suunnitelmat jäivät epäselviksi. Muutosvastarinta koettiin johtoportaan osittain vahvana ja voimakkaana. Muutosvastarinta johtui pääasiassa siitä, että henkilöstöä koskevat muutokset tehtiin nopeasti eikä aikaa niin sanotulle ”sulattelulle” jäänyt tarpeeksi. Lisäksi muutosvastarinnan kokemiseen vaikutti henkilöstössä koettu tiedottamisen puutteellisuus ja osallistamattomuus. Tutkimusaineistossa ei käy ilmi millä tavoilla muutoksesta Kouvolassa viestittiin.

Kulttuurien väliset törmäyskurssit ovat käyneet esille myös aikaisemmissa tutkimuksissa. Muun muassa Haveri ja Majoinen (2000) ovat tutkineet Muutosprosesseja ja johtajuutta kuntien yhdistyessä ja todenneet samanlaisia muutosvastarintaan viittaavia kokemuksia, kuin mitä tässä tutkimuksessa nostettiin esille. Kulttuurien välistä yhteentörmäystä aiheutti Kouvolassa muun muassa työaikoihin, korvauskäytänteisiin ja

toimintakulttuureihin vaikuttaneet muutokset. Omassa vanhassa kunnassa moni asia tuntui hoituneen paremmin kuin uudessa yhdistyneessä kaupungissa.

Opinnäytetyössä onnistuttiin saamaan esille suunnitteluprosessin sisältö ja asiat joita yhdistymisen suunnittelussa pidettiin tärkeänä. Tulokset kertovat onnistuneesti myös sen, mitä nuorisopalveluiden yhdistymisessä olisi henkilöstön mielestä pitänyt tehdä toisin.

Opinnäytetyön luotettavuuden ja eettisyyden pohdinnassa voidaan huomioida tutkimuksen tekemisen avoimuus ja tutkimuskohteena olleiden henkilöiden vapaaehtoinen osallistuminen tutkimukseen. Tutkimukseen osallistuivat lähes kaikki Kouvolan nuorisopalveluissa kuntien yhdistymisen kokeneet nuorisotyöntekijät. Tutkimusjoukko on näin ollen luotettavan kokoinen. Kahdella tavalla koottu aineisto lisää tutkimustulosten luotettavuutta. Haastatellut johdon työntekijät kertoivat avoimesti kokemuksistaan ja nostivat keskusteluissa rohkeasti esille yhdistymisen problematiikkaa. Lomakevastaukset kerättiin niin, ettei kenenkään henkilöllisyys paljastuisi missään vaiheessa tulosten kirjaamista. Aineistoa käsiteltiin avoimesti ja rehellisesti, tutkija on pyrkinyt tuomaan Kouvolan kokemukset esiin mahdollisimman monesta eri näkökulmasta käsin. Tutkijalla ei ollut ennakko-odotuksia tai hypoteesia siitä, miten yhdistymisen suunnittelu Kouvolassa tehtiin. Kouvolan nuorisotyöntekijöihin nähden tutkijana olen ollut täysin ulkopuolinen henkilö, joka ei tuntenut työyhteisön henkilöstösuhteita tai toimintakulttuuria etukäteen.

Opinnäytetyön tuloksia ei voi suoraan siirtää käytettäväksi tulevissa kuntaliitoksissa tai nuorisopalveluiden yhdistämisissä. On kuitenkin todettava, että kuntaliitos on jollaisessa tapauksessa tietyllä tapaa samaa kaavaa noudattava prosessi, joten tämän työn tuloksia voi hyödyntää ja Kouvolan nuorisotyöntekijöiden kokemuksista voi ottaa opiksi tulevissa yhdistymisissä. Mikäli Päijät-Hämeen kuntien yhdistymisestä virittellään keskustelua uuden hallituksen hallitusohjelmaan kirjattujen tavoitteiden myötä, koen että tämän opinnäytetyön tuloksia voidaan hyödyntää nuorisopalveluiden yhdistymistä suunniteltaessa.

Haastattelukysymyksiä miettiessä olisi ollut hyvä perehtyä vielä tarkemmin muutosprosessin yksityiskohtiin, jolloin kysymyksiä olisi osannut esittää hieman tarkemmin. Nyt esimerkiksi prosessin arviointi jäi hyvin kapea-alaiseksi.

Kuntaliitoksista ja kuntien yhdistymisistä on valtavasti tutkimustietoa jo olemassa. Varhaisimmista kuntaliitoksista alkaa jo olla sen verran aikaa, että myös kuntaliitosten mahdollisista hyödyistä tai haitoista on mahdollisuus tehdä tutkimuksia. Ehkä enemmän voisi kuitenkin tuoda esille henkilöstön ja kuntalaisten kokemuksia kuntaliitoksiin liittyen. Mitä todella merkitsee kuntalaisen; lapsen, nuoren, aikuisen ja vanhuksen näkökulmasta se, että pienistä kokonaisuuksista tehdään suuria, laajennetaan mutta keskitetään. Katoavatko palvelut todella pienistä kunnista ja taajama-alueiden ulkopuolelta?

Omassa työssäni olisin toivonut saavani vielä selkeämmin esiin nimenomaan nuorisopalveluiden erityispiirteitä kuntien yhdistymisessä. Miten vaikeaa on yhdistää erilaisia nuorisotyön toimintakulttuureita? Miten yhdistäminen käytännössä toteutuu? Miten vaikea on sopeutua toisenlaiseen tapaan tehdä nuorisotyötä ja mitä siihen tarvitaan että se onnistuu? Sopeudutaanko muutokseen ja miten kauan sopeutuminen vie aikaa? Näitä kysymyksiä olisi pitänyt haastatteluissa ja ennen kaikkea lomakekyselyssä esittää enemmän.

Opinnäytetyö toi esille sen, että kuntaliitosprosessi on oppimisprosessi, johon ei ole koulutusta tai johon voisi valmistautua jotenkin etukäteen. Aikaisemmista tutkimuksista voi tietysti hakea apua yleismaailmallisesti mutta jokainen kuntaliitos on omanlaisensa tapahtumaketju ja moniulotteinen palapelipallo. Paljon voidaan tehdä valmiiksi etukäteen, mutta teos ei ole valmis kun uusi kunta aloittaa toimintansa. Uusi prosessi käynnistyy vasta silloin. Alati muuttuvassa maailmassa onko mikään valmis koskaan? Muutos on aina käynnissä.

LÄHTEET

Aaltola, Juhani ja Valli, Raine (toim.) 2007. Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Jyväskylä: PS-kustannus.

Bruch, H., Gerber, P. & Maier, J.V. 2005. Strategic Change Decisions: Doing the right change right. *Journal of Change Management* Vol. 5/1. 97-107.

Erämetsä, Timo 2003. Myönteinen muutos. Vammala: Tammi.

Eräsaari Risto & al (toim.) 1999. Arviointi ja asiantuntijuus. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Eskola, Jari ja Suoranta, Juha 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerus.

Hallitusohjelma 2011. WWW-dokumentti.

<http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf332889/fi.pdf>. Ei päivitystietoja. Luettu 29.10.2011.

Haveri, Arto ja Majoinen, Kaija 2000. Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Heffron, Florence 1989. *Organization Theory & Public Organizations*. University on Michigan: Prentice Hall.

Halme, Esa ja Kuukasjärvi, Lauri 2010. Uusi kunta vai kuntaliitos – kuntalaisen itsehallinto. Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy.

Hirsjärvi, Sirkka ja Hurme, Helena 1995. Teemahaastattelu. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, Sirkka ja Hurme, Helena 2000. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko, Sajavaara, Paula 2000. Tutki ja Kirjoita. Vantaa: Tummavuoren kirjapaino.

Majoinen, Kaija 2011. Kuntaliitokset. WWW-dokumentti. www.kunnat.net. Ei päivitystietoja. Luettu 31.5.2011.

Metsämuuronen, Jari 2006. Laadullisen tutkimuksen käsikirja. International Methelp.

Kotter, John P. 1996. Muutos vaatii johtajuutta. USA: Harvard Business School Press.

Kuntajakolaki 170/2007. Pihlajaniemi, Toivo 1998. Kuntajakolaki selityksin. Helsinki: Edita.

Kuntaudistus 2011. WWW-dokumentti.

http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntaudistus/indwx.jsp. Ei päivitystietoja. Luettu 29.10.2011.

Laamanen, Elina (toim.) 2008. Kuntien yhdistymisen opas. Strateginen muutos selvitysvaiheesta uuteen kuntaan. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Laki Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 167/2007. WWW-dokumentti. <http://finlex.fi>. Ei päivitystietoja. Luettu 29-10.2011.

Lamminmäki, Lauri 2010. Kokemuksia kuntaliitoksen toteuttamisesta Kouvolan seudulla. WWW-dokumentti. www.stkl.fi/. Ei päivitystietoja. Luettu 11.10.2010.

Leinamo, Kari 2010. Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001-2009 toteutettujen maaseutu – kaupunki –kuntaliitosten tarkastelua. Vaasa: Levón-instituutti.

L 1-12, 2011. Kouvolan nuorisotyöntekijöiden lomakevastaukset. Lomakekysely teetetty sähköpostitse toukokuussa 2011.

Mattila, Pekka 2007. Johdettu muutos. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Nuorisopalveluiden henkilöstökartoitus 2008. Moniste. Kouvolan nuorisopalvelut.

Nuorisotyön alatyöryhmän muistio 5.2.2008. Moniste. Kouvolan nuorisopalvelut

Nuorisotyön info 2008. Moniste. Kouvolan nuorisopalvelut.

Paju, Petri 2007. Onko nuorisopolitiikkaakin tehtävää? Teoksessa: Hoikkala, Tommi, Sell, Anna (toim.) 2007. Nuorisotyötä on tehtävä. Menetelmien perustat, rajat ja mahdollisuudet. Helsinki: Hakapaino, 327-345.

Pasanen, Tuula (toim.) 2008. Vähemmällä enemmän? Kuntien palvelujen ja rakenteiden uudistaminen henkilöstön näkökulmasta. Työväen Sivistysliitto TSL ry.

Patton, Michael Q. 2002. Qualitative Research & Evaluation Methods. USA: Sage Publications.

Pfeiffer, J. & Sutton, R.I 2006. Hard Facts, Dangerous Half-Truths, and Total Nonsense. Profiting from Evidence-based Management. Boston: Harvard Business School.

Projektisuunnitelma 2009. Moniste.

Sallinen, Sini ja Kirvelä, Torsti 2011. Kuntien strateginen yhdistyminen. WWW-dokumentti. [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvel ... /Muutosjohtaminen kuntien yhdistymisissä](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvel.../Muutosjohtaminen-kuntien-yhdistymisissa). Ei päivitystietoja. Luettu 13.10.2011.

Seppänen-Järvelä, Riitta 2004. Prosessiarviointi kehittämissuunnitelmassa. Opas käytäntöihin. Helsinki: Stakes.

Stenvall, Jari, Majoinen, Kaija, Syväjärvi, Antti, Vakkala, Hanna, Selin, Antti 2007. ”Mees romppeines siihen”. Henkilöstövoimavarojen hallinta ja muutoksen johtaminen kuntafuusiolla. Helsinki: Kuntaliitto.

Stenvall, Jari, Virtanen, Petri 2007. Muutosta johtamassa. Edita Publishing Oy Helsinki.

Stenvall, Jari, Syväjärvi, Antti ja Vakkala, Hanna 2008. ”Kun romppeet on paikoillaan” Onnistunut kuntafuusio – pehmeä vai kova henkilöstövoimavarojen johtaminen? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliitto ja Efeko Oy 2007. Kuntien yhdistyminen. Opas kuntaliitoksista kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa. Helsinki: Star-Offset Oy.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli 2003. Laadullinen tutkimus ja sisällön analyysi. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

V1-5, 2011. Kouvolan johtoryhmän työntekijöiden haastatteluvastaukset. Haastattelut tehty Kouvolassa toukokuussa 2011.

Valpola, Anneli 2004. Organisaatiot yhteen. Muutosjohtamisen käytännön keinot. Helsinki: WSOY.

Valpola, Anneli 2011. Opetusalan johtamisen foorumi 10.6.2011. WWW-dokumentti. http://www.oph.fi/opetushallitus/konferenssien_aineistoa/opetusalan_johtamisen_foorumi. Ei päivitystietoja. Luettu 29.10.2011.

Valtioneuvoston selonteko kunta ja palvelurakenneuudistuksesta 2009. WWW-dokumentti. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/VNK-selonteko_suomi+kansi.pdf. Ei päivitystietoja. Luettu 29.10.2011.

Viitala, Riitta 2005. Johda osaamista! Osaamisen johtaminen teoriasta käytäntöön. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Virkkunen, Henna 2011. Haastattelu 2.9.2011. MTV3 –uutiset.

Virtanen, Petri 2007. Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen. Helsinki: Edita.

Yin, Robert. K. 2009. Case Study Research. Design and Methods. London: SAGE Ltd

Haastattelurunko

TAUSTATIETOA:

1. Milloin Kouvolan nuorisopalveluissa aloitettiin kuntaliitoksen suunnittelu?
Missä vaiheessa suunnittelua tiedostettiin että kuntaliitos tulee tapahtumaan?
2. Käytettiinkö suunnitteluun mielestäsi sopivasti aikaa?
3. Ketkä tai keitä oli mukana Kouvolan nuorisopalveluiden yhdistymisen suunnittelussa?
Keitä ydinryhmään kuului? Oliko ryhmiä muita?
Miten ryhmät tai tiimit jaettiin?
4. Miten suunnittelu toteutettiin? Mitä se piti sisällään?
Minkälaisia asiakokonaisuuksia suunnittelut sisälsi?

I MITEN NUORISOPALVELUIDEN MUUTOSPROSESSI TULISI SUUNNITELLA KUNTALIITOKSEN YHTEYDESSÄ?

1. Minkälaisia eri vaiheita muistat että liitosprosessin suunnittelussa oli havaittavissa?
2. Miten nämä eri vaiheet tulisi suunnitella tai mitä eri asioita missäkin vaiheessa tulisi ottaa huomioon? Mitä teillä Kouvolassa tehtiin?
3. Mitkä asiat liitosprosessin suunnittelussa nousivat kaikista tärkeimmiksi?
Osattiinko muutosvastarintaa ottaa huomioon suunnittelussa?

II MITKÄ NUORISOPALVELUIDEN SISÄLLÖLLISET KYSYMYKSET, TOIMINTATAVAT JA TAVOITTEET OLIVAT KESKEISIÄ KUNTALIITOKSESSA?

1. Jokaisesta kuntaliitokseen mukaan tulleesta kunnasta tuli mukana omanlaisia toimintatapoja ja toimintakulttuureita, miten se huomioitiin yhdistymisen suunnittelussa?
2. Miten se tulisi mielestäsi huomioida? Mitä tekisit ehkä nyt toisin?

YLEISTÄ:

1. Saitteko koulutusta muutoksen johtamisesta? Minkälaista koulutusta koet että olisi pitänyt olla?
2. Mitä erityistä koet että kuntaliitos vaati teiltä johtajilta?
3. Mitkä asiat sinua johtajana askarruttivat eniten kuntaliitoksessa? Otettiin ne asiat suunnittelussa huomioon?
4. Kuntaliitoksestanne on nyt kulunut pari vuotta. Kun jälkikäteen katsoo kuntaliitoksen suunnittelua kokonaisuutena, miten mielestäsi onnistuitte?
5. Onko vielä jotain erityistä mitä haluaisit kertoa kuntaliitoksen suunnitteluun liittyen? Jotain sellaista mitä en ehkä osannut kysyä tai haluatko vielä tarkentaa jotain vastaustasi?
6. Miten toteamus: ”Hyvin suunniteltu on puoliksi tehty” piti paikkansa Kouvolan kuntaliitoksen yhdistymisprosessissa?

Kyselylomake

TAUSTATIEDOT

1. Olen
Nainen
Mies
2. Missä kunnassa työskentelit ennen Kouvolan kuntaliitosta?
Kouvola
Anjalankoski
Kuusankoski
Valkeala
Jaala
Elimäki
3. Mikä oli tehtävänimikkeesi enne Kouvolan kuntaliitosta?
4. Mikä on tehtävänimikkeesi nykyisin?

KUNTALIITOKSEN SUUNNITTELU

5. Koetko että sait vaikuttaa uuden Kouvolan nuorisopalveluiden yhdistymisen suunnitteluun?
Kyllä
En
En osaa sanoa
6. Jos vastasit edelliseen kysymykseen ”En”, kerro Miksi? Ja ketkä suunnitteluun saivat osallistua?
7. Jos vastasit kysymykseen 5 ”Kyllä”, kerro, miten ja millä keinoilla pääsit vaikuttamaan uuden Kouvolan nuorisopalveluiden yhdistymisen suunnitteluun?
8. Mitä työvaiheita suunnitteluprosessi sisälsi?
9. Mitkä asiat suunnittelussa korostuivat?
10. Missä asioissa uuden Kouvolan nuorisopalveluiden yhdistymisen suunnittelussa mielestäsi onnistuttiin?
11. Missä asioissa nuorisopalveluiden yhdistymisen suunnitteluun liittyen, olisit toivonut että olisi toimittu toisin?
12. Millaisena näet suunnittelun merkityksen koko liitosprosessia ajatellen? Toteutuiko väite: ”Hyvin suunniteltu on puoliksi tehty?”

